



ONDERZOEKSRaad
VOOR VEILIGHEID

MH17

MH17 Passagiers- informatie

Vertrek
Departures

MH17 Passagiers- informatie

Den Haag, oktober 2015

De rapporten van de Onderzoeksraad voor Veiligheid zijn openbaar.

Alle rapporten zijn beschikbaar via de website van de Onderzoeksraad www.onderzoeksraad.nl.

Bron coverfoto: ANP/J. Lampen

De Onderzoeksraad voor Veiligheid

In Nederland wordt ernaar gestreefd het gevaar van ongevallen en incidenten zoveel mogelijk te beperken. Wanneer het toch (bijna) misgaat, kan herhaling voorkomen worden door, los van de schuldvraag, goed onderzoek te doen naar de oorzaak. Het is dan van belang dat het onderzoek onafhankelijk van de betrokken partijen plaatsvindt. De Onderzoeksraad voor Veiligheid kiest daarom zelf zijn onderzoeken en houdt daarbij rekening met de afhankelijkheidspositie van burgers ten opzichte van overheden en bedrijven. De Onderzoeksraad is in een aantal gevallen verplicht onderzoek te doen.

Onderzoeksraad

Voorzitter:

mr. T.H.J. Joustra
prof. mr. dr. E.R. Muller
prof. dr. ir. M.B.A. van Asselt

Buitengewone raadsleden: drs. B.J.A.M. Welten
mr. A.P.J.M. Rutten

Algemeen secretaris: mr. M. Visser

Bezoekadres: Anna van Saksenlaan 50 Postadres: Postbus 95404
2593 HT Den Haag 2509 CK Den Haag

Telefoon: +31 (0)70 333 7000 Telefax: +31 (0)70 333 7077

Internet: www.onderzoeksraad.nl

N.B. Dit rapport is zowel in het Engels als in het Nederlands verschenen. Indien er verschil bestaat in de interpretatie van het Engelse en Nederlandse rapport, is het Engelse rapport leidend.

Afkortingen en begrippen	6
Beschouwing	9
Samenvatting	12
1 Inleiding	17
1.1 Aanleiding	17
1.2 Doelstelling en onderzoeksvraag.....	18
1.3 Onderzoeksaanpak	20
1.4 Afbakening van het onderzoek	20
1.5 Referentiekader	21
1.6 Andere onderzoeken.....	23
1.7 Leeswijzer	23
2 Vlucht MH17 op 17 juli 2014	25
2.1 Inleiding.....	25
2.2 Vlucht MH17	25
2.3 Vrijgeven van de passagierslijst.....	26
2.4 Informeren van de nabestaanden	27
3 Passagiersinformatie voor de crash	31
3.1 Inleiding.....	31
3.2 Bevindingen	31
3.3 Analyse	34
3.4 Samenvattend	43
4 Passagiersinformatie na de crash	44
4.1 Inleiding	44
4.2 Relevante partijen en processen	44
4.3 Planvorming	49
4.4 Opschaling en initiële keuzes voor aanpak proces	51
4.5 Registreren van nabestaanden.....	55
4.6 Verzamelen, verspreiden en verifiëren van de passagiersinformatie	59
4.7 Informeren nabestaanden	67
4.8 Beleving nabestaanden.....	70
5 Conclusies	73
6 Aanbevelingen	78

Bijlage A. Onderzoeksverantwoording	80
Bijlage B. Inzage	82
Bijlage C. Betrokken partijen.....	83
C.1 Malaysia Airlines	83
C.2 Amsterdam Airport Schiphol.....	83
C.3 Commissie van Overleg	84
C.4 Gemeente Haarlemmermeer / Veiligheidsregio Kennemerland	84
C.5 Operationeel Team	84
C.6 Landelijke overheidspartijen.....	85
C.7 Alarmcentrales	85
C.8 Reisorganisaties.....	85
Bijlage D. Referentiekader	86
D.1 Referentiekader van de Raad	86
D.2 Internationale wet- en regelgeving burgerluchtvaart.....	88
D.3 Nationale regelgeving	92
D.4 Interne richtlijnen en plannen van Malaysia Airlines.....	92
D.5 Nationale wet- en regelgeving, richtlijnen en afspraken crisisbeheersing.....	93

AFKORTINGEN EN BEGRIPPEN

ANVR	Algemene Nederlandse Vereniging van Reisondernemingen.
API	Advance Passenger Information: persoonlijke gegevens van een passagier die luchtvaartmaatschappijen aan de autoriteiten van het land van bestemming op hun verzoek dienen aan te leveren. De API-gegevens omvatten paspoortgegevens zoals achternaam, eerste voornaam, geboortedatum, geslacht, nationaliteit, paspoortnummer, land van uitgifte en vervaldatum.
CBP-S	Crisisbestrijdingsplan Schiphol: een uitwerking voor Schiphol van het Regionaal Crisisplan voor gemeenten en hulpdiensten van de veiligheidsregio Kennemerland. Door de koppeling tussen het crisisplan en het CBP-S ontstaat een samenhangend stelsel van planvorming met betrekking tot de voorbereiding van de gemeente en hulpdiensten op de bestrijding van (voorzienbare) crises. Het CBP-S is een plan op hoofdlijnen voor multidisciplinaire samenwerking.
Commissie van Overleg	Actiecentrum van Amsterdam Airport Schiphol tijdens een crisis op de luchthaven.
DCC	Departementaal Coördinatiecentrum Crisisbeheersing; elk ministerie heeft een DCC. Binnen het ministerie is het DCC de regisseur op het gebied van crisisbeheersing.
Deelplan Bevolkingszorg	Het Deelplan Bevolkingszorg is een nadere uitwerking van het Regionaal Crisisplan Kennemerland. Het beschrijft de organisatie, taken en verantwoordelijkheden van gemeenten en de maatregelen die zij treffen met betrekking tot de rampen-bestrijding en de crisisbeheersing. Bijlage C van dit deelplan gaat over de bevolkingszorg op Schiphol.
Departure Control System	Computerregistratiesysteem dat de luchtvaartmaatschappij gebruikt voor de afhandeling van de vlucht en registratie van onder meer de boardinggegevens (wie zijn ingestapt).
GRIP	Gecoördineerde regionale incidentbestrijdingsprocedure: werkwijze die bepaalt hoe de coördinatie en samenwerking tussen hulpdiensten verloopt tijdens een incident. De procedure onderscheidt verschillende GRIP-fasen die afhankelijk zijn van de reikwijdte van het incident.
Grondafhandelaar	Bedrijf dat in opdracht van de luchtvaartmaatschappij alle grondhandelingen op de luchthaven, zoals het inchecken, instappen, het afhandelen van de bagage en het vervoer van en naar het vliegtuig verzorgt.

IATA	International Air Transport Association: internationaal genootschap voor luchtvaartmaatschappijen.
ICAO	International Civil Aviation Organization: organisatie binnen de Verenigde Naties die zich bezighoudt met internationale standaarden voor de burgerluchtvaart.
ICCb	Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing: commissie binnen de nationale crisisstructuur waarin onder voorzitterschap van de NCTV op hoog ambtelijk niveau interdepartementale crisisbesluitvorming plaatsvindt.
KMar	Koninklijke Marechaussee: politieorganisatie met militaire status. De Koninklijke Marechaussee heeft als een van de taken de uitvoering van de politietaak op Amsterdam Airport Schiphol en op de andere door de minister van Veiligheid en Justitie en de minister van Defensie aangewezen luchtvaartterreinen, alsmede de beveiliging van de burgerluchtvaart.
LTFO	Landelijk Team Forensische Opsporing: landelijk team van de Nationale Politie en partners met expertise op het gebied van forensische opsporing en slachtofferidentificatie.
MCCb	Ministeriële Commissie Crisisbeheersing: commissie die als onderdeel van de nationale crisisstructuur bijeen kan komen in een situatie die vraagt om coördinatie van intersectorale crisisbeheersing en om besluitvorming over de samenhangende aanpak daarvan op politiek-bestuurlijk niveau. De commissie bestaat uit onder andere de minister-president, de minister van Veiligheid en Justitie en de ministers van de bij de crisis betrokken departementen.
MET	Midden-Europese Tijd: tijd die hoort bij de tijdzone in Midden-Europa waar Nederland onder valt. De MET loopt in de zomer 2 uur voor op de gecoördineerde wereldtijd UTC.
Nabestaande/ verwante	Elk persoon die een (familie)band heeft of voelt met het slachtoffer. In ieder geval betreft dit de partner (waaronder de echtgenoot, geregistreerd partner, samenwonende partner) en de eerstelijns bloedverwanten (ouders en kinderen), en daarnaast de tweedelijns bloedverwanten, zijnde broers en zussen en grootouders.
NCC	Nationaal CrisisCentrum: organisatie die tijdens een crisis de basis van de crisisorganisatie op rijksniveau vormt. Het centrum is onderdeel van het ministerie van Veiligheid en Justitie en werkt onder gezag van de NCTV. Tijdens een (dreigende) crisis is het crisiscentrum het informatieknooppunt voor zowel departementen als voor de veiligheidsregio's.
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid: organisatie (onderdeel van het ministerie van Veiligheid en Justitie) die als hoofddoel heeft het voorkomen en beperken van maatschappelijke ontwrichting door bescherming van vitale belangen.

Operationeel Team	Multidisciplinair (regionaal) team dat bestaat uit vertegenwoordigers van de brandweer, de geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen, de politie en de gemeente. Dit team is belast met de operationele leiding, de afstemming met andere bij de ramp of crisis betrokken partijen en het adviseren van het gemeentelijk of regionaal beleidsteam indien dat aanwezig is.
Passagiers-informatie Passagierslijst	De persoonsgegevens van de passagiers (in dit geval van vlucht MH17) en van hun nabestaanden. Een lijst van de passagiers aan boord van een vliegtuig die de luchtvaartmaatschappij die de vlucht uitvoert heeft opgesteld. Dit betreft zowel de lijst in het vliegtuig als de lijst die de luchtvaartmaatschappij (al dan niet in verschillende versies) vrijgeeft na een ongeval.
SGBO	Staf Grootschalig en Bijzonder Optreden: actiecentrum van, in dit geval, de Koninklijke Marechaussee op Schiphol. De staf richt zich met name op de aansturing van de operatie in het veld.
SIS	Slachtofferinformatiesystematiek: landelijke voorziening voor de registratie van informatie over slachtoffers en verwanten met als hoofddoel om verwanten snel en zorgvuldig te informeren over het lot van hun naasten.
UTC	Coordinated Universal Time - gecoördineerde wereldtijd gebaseerd op een atoomklok en gecoördineerd met de rotatie van de aarde. Bij grensoverschrijdende toepassingen (bijvoorbeeld de luchtvaart) worden tijdstippen vaak in UTC op een universele manier genoteerd. In Midden-Europa (behalve de Britse eilanden en Portugal) geldt in de zomer UTC+2. Voor Maleisië geldt in de zomer UTC+8.

Voor mensen die vrezen dat een familielid of bekende is betrokken bij een ongeval, is het belangrijk zo snel mogelijk duidelijkheid te krijgen over het lot van hun naasten. Na de ramp met vlucht MH17 op 17 juli 2014 verkeerden nabestaanden van Nederlandse slachtoffers echter onnodig lang in onzekerheid over het lot van hun dierbaren. Het duurde twee tot vier dagen voordat zij van de overheid de bevestiging kregen dat hun naasten in het vliegtuig zaten. De Onderzoeksraad voor Veiligheid heeft onderzocht waarom dat zo lang duurde.

De Onderzoeksraad waardeert de inzet van alle partijen die betrokken zijn geweest bij het verzamelen, verifiëren en verspreiden van informatie over de inzittenden van vlucht MH17 en het informeren van hun nabestaanden. Alle betrokkenen hebben hun uiterste best gedaan dit proces - op de onderdelen waar zij zich mee bezighielden - zo goed mogelijk te laten verlopen. Desondanks is de Raad van mening dat dit beter had gekund, vooral omdat het ontbrak aan regie en aan coördinatie van alle inspanningen die de afzonderlijke partijen leverden.

Het onderzoek maakt duidelijk dat de passagierslijst die direct na de ramp met vlucht MH17 beschikbaar was, niet volstond om vast te stellen wie er in het vliegtuig zaten. Daartoe moest Malaysia Airlines eerst aanvullende informatie over de passagiers, zoals hun nationaliteit en geboortedatum, uit de achterliggende registratiesystemen halen. Omdat de betreffende informatie niet van alle passagiers was vastgelegd, was tijd nodig om deze te achterhalen. Volgens de Raad is op dit punt betrekkelijk eenvoudig winst te boeken als luchtvaartmaatschappijen de nationaliteiten van alle passagiers vastleggen in de systemen die in geval van een calamiteit passagiersinformatie leveren.

Dat niet met één druk op een knop is vast te stellen wie er in een vliegtuig zitten, is een bekend en algemeen aanvaard gegeven in de luchtvaartsector. Het verbaast de Onderzoeksraad dan ook dat de Nederlandse crisisorganisatie niet in staat was om hier snel en adequaat op in te spelen. De knelpunten die zich voordeden bij het verzamelen en verifiëren van passagiersinformatie waren immers niet nieuw. Zo bleek uit onderzoek dat is uitgevoerd naar aanleiding van de crash van een toestel van Turkish Airlines nabij Schiphol¹ ook al dat de passagierslijst die direct na het ongeval beschikbaar was niet volledig en betrouwbaar was. De Raad verwacht dat dit bekend is bij de betrokken overheidsorganisaties en dat zij in staat zijn om de beschikbare informatie over de passagiers snel te verifiëren, aan te vullen en te koppelen aan nabestaanden. Dat bleek niet het geval.

¹ Onderzoeksraad voor Veiligheid, *Hulpverlening na vliegtuigongeval Turkish Airlines, Haarlemmermeer, 25 februari 2009*, juli 2010.

De constatering dat partijen weinig hebben geleerd van het verleden, blijkt ook uit het gebrek aan voorbereiding op een vliegtuigongeval in het buitenland met veel Nederlandse slachtoffers. Dat is geen onwaarschijnlijk scenario. In de afgelopen decennia hebben zich in het buitenland diverse vliegtuigongevallen met veel Nederlandse slachtoffers voorgedaan. Te denken valt aan de vliegcrash bij Faro in 1992 en de vliegcrash in Tripoli in 2010. Desondanks was de Nederlandse overheid noch op nationaal noch op regionaal niveau voorbereid op een vliegcrash zoals de crash met vlucht MH17. Het totale proces van het verzamelen, verspreiden en verifiëren van informatie om nabestaanden van slachtoffers te informeren, was niet goed doordacht. Daardoor was op voorhand niet duidelijk wie bij deze crash de leiding had over dat totale proces. Deze onduidelijkheid leidde tot knelpunten in de uitvoering.

Op veel plekken werd informatie verzameld over slachtoffers en nabestaanden zonder dat de betrokken partijen dat van elkaar wisten. De partijen gingen op basis van verschillende verantwoordelijkheden los van elkaar te werk. Het ministerie van Buitenlandse Zaken had de consulaire taak om gegevens van de slachtoffers te achterhalen en de nabestaanden daarover via de politie te informeren. Het ministerie ging daarbij te werk zoals het gewend was te doen en beperkte zich tot het gebruikelijke - met name internationaal gerichte - netwerk. Het ministerie had weinig zicht op datgene waar partijen buiten dat netwerk, zoals de Koninklijke Marechaussee, mee bezig waren en benutte de informatie van die partijen niet.

Hoewel diverse partijen signaleerden dat passagiersinformatie moeilijk beschikbaar kwam en dat op meerdere plaatsen informatie werd verzameld, nam niemand de verantwoordelijkheid op zich de activiteiten op elkaar af te stemmen. Naar het oordeel van de Raad had de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) daarin het voortouw moeten nemen. De nationale crisisstructuur in Nederland voorziet namelijk in een crisiscentrum, te weten het Nationaal CrisisCentrum (onderdeel van de NCTV). Dit interdepartementaal coördinatiecentrum zou de spin in het web bij crisisbesluitvorming moeten zijn. Na de crash van vlucht MH17 nam het crisiscentrum de verbindende rol om zo snel mogelijk informatie over de slachtoffers en hun nabestaanden beschikbaar te krijgen, niet op zich.

Het is niet voor het eerst dat de Onderzoeksraad concludeert dat de crisisorganisatie in Nederland niet goed heeft gefunctioneerd.² Ook ziet hij in zijn onderzoek knelpunten terug die bij de evaluatie van de Wet veiligheidsregio's al zijn gesignaleerd.³ Alles overziende, komt de Raad tot de conclusie dat de structuur van de crisisbeheersing in Nederland inmiddels zo complex is dat deze een goede samenwerking tussen alle betrokken partijen in de weg staat. Bij regio-overstijgende rampen en crises is niet voldoende duidelijk wie daadwerkelijk de operationele en bestuurlijke leiding heeft; vooral de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de veiligheidsregio's en de crisisstructuur van de Rijksoverheid is daarbij onderwerp van discussie.

² Onderzoeksraad voor Veiligheid, *Hulpverlening na vliegtuigongeval Turkish Airlines*, Haarlemmermeer, 25 februari 2009, juli 2010; Onderzoeksraad voor Veiligheid, *Brand bij Chemie-Pack te Moerdijk*, 5 januari 2011, februari 2012.

³ Commissie Hoekstra, *Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's en het stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing*, september 2013.

De Onderzoeksraad realiseert zich dat er na een ramp in eerste instantie altijd sprake is van een onoverzichtelijke situatie. Het verwondert de Raad echter dat de Nederlandse crisisorganisatie er ook nu weer niet in slaagde adequaat op zo'n situatie in te spelen, terwijl dat toch bij uitstek mag worden verwacht van een crisisorganisatie. De afgelopen jaren is ernaar gestreefd om de knelpunten die zichtbaar waren in het functioneren van de crisisorganisatie weg te nemen door steeds meer handboeken en procedures op te stellen. Naar het oordeel van de Raad kan dit een effectieve beheersing van crises juist in de weg staan. Niet in de laatste plaats omdat de introductie van nieuwe instrumenten en begrippen in de praktijk zelfs kan leiden tot meer onduidelijkheid en verwarring over de aansturing van crisisbeheersingsprocessen. Uit het onderzoek naar passagiersinformatie kwam bijvoorbeeld naar voren dat er verschillende visies zijn in welke gevallen de onlangs geïntroduceerde fase GRIP Rijk van kracht kan worden verklaard.

De Raad ziet dan ook geen heil in het ontwikkelen van aanvullende handboeken, procedures en andere hulpmiddelen om de uitvoering in goede banen te leiden. Het moment is aangebroken om de huidige crisisorganisatie kritisch tegen het licht te houden en te bezien waar deze verduidelijkt en vereenvoudigd kan worden, zodat voor alle betrokkenen volstrekt helder is wie de leiding heeft en wie wat moet doen in welke situatie.

SAMENVATTING

Bij de crash van vlucht MH17 kwamen alle 298 inzittenden van een vliegtuig van Malaysia Airlines om het leven, toen het toestel dat van luchthaven Schiphol was vertrokken in het oostelijk deel van Oekraïne neerstortte. Onder de slachtoffers bevonden zich veel Nederlanders. De ramp had een enorme impact op de Nederlandse samenleving en ook elders was het verdriet en het ongeloof over de ramp groot. Voor de nabestaanden van de slachtoffers brak een moeilijke en onzekere tijd aan. Na het vernemen van het nieuws over vlucht MH17 spoedden velen van hen zich naar Schiphol om informatie te krijgen. Ook zochten nabestaanden contact met organisaties die een informatienummer hadden opengesteld. Daarmee kwam er echter geen einde aan hun onzekerheid. In de praktijk duurde het twee tot vier dagen voordat de nabestaanden van Nederlandse slachtoffers van de overheid de bevestiging kregen dat hun naasten in het vliegtuig zaten. De Onderzoeksraad voor Veiligheid heeft onderzocht waarom dat twee tot vier dagen duurde en of het mogelijk is dit proces in de toekomst te versnellen. De Onderzoeksraad is van mening dat de overheid in staat moet zijn om nabestaanden binnen 48 uur, uitzonderlijke persoonlijke situaties daargelaten, te laten weten of hun naasten in het vliegtuig zaten.

Op basis van zijn onderzoek komt de Raad tot de volgende conclusie:

De nabestaanden van de Nederlandse slachtoffers van de ramp met vlucht MH17 hebben onnodig lang moeten wachten op duidelijkheid over de aanwezigheid van hun naasten in het vliegtuig, doordat:

- de passagiersinformatie die direct na de ramp beschikbaar was onvoldoende houvast bood om nabestaanden te kunnen bevestigen dat hun naasten in het vliegtuig zaten;
- de Nederlandse crisisorganisatie onvoldoende was voorbereid op een dergelijke situatie; en
- in de uitvoering sprake was van een gebrek aan regie en coördinatie.

Doordat het ministerie van Veiligheid en Justitie (in het bijzonder de Nationaal Coördinator Terrorismedebestrijding en Veiligheid) de regie niet naar zich toe trok en het ministerie van Buitenlandse Zaken onvoldoende afstemming zocht met andere betrokken partijen, kwam de informatie die diverse partijen verzamelden over de slachtoffers en hun nabestaanden niet bij elkaar. Als gevolg daarvan duurde het lang voordat de juiste informatie beschikbaar was om nabestaanden te informeren.

Uit het onderzoek is gebleken dat de passagiersinformatie die na de ramp met vlucht MH17 beschikbaar was, niet volstond om nabestaanden te kunnen bevestigen dat hun naasten in het vliegtuig zaten. Malaysia Airlines heeft gedaan wat op basis van de lucht-

vaartregelgeving van deze luchtvaartmaatschappij verwacht mag worden. Malaysia Airlines stelde een lijst met namen van de passagiers beschikbaar, die achteraf ook vrijwel correct bleek te zijn, en overhandigde deze lijst aan de Nederlandse autoriteiten zodra deze mogelijkheid zich voordeed. Aanvullende informatie over de passagiers, zoals nationaliteit en geboortedatum, moest uit achterliggende registratiesystemen worden gehaald waardoor het enige tijd duurde voordat de gegevens voorhanden waren. Voor 75% van de passagiers lukte dit op de avond van de ramp, voor het overige deel van de passagiers was tot twee dagen nodig om de aanvullende informatie bij elkaar te krijgen. Dat niet met één druk op de knop kon worden vastgesteld wie in het vliegtuig zaten, is geen uitzonderlijke situatie. Het is een bekend en algemeen aanvaard gegeven in de luchtvaartsector. De Raad verwacht dan ook dat de overheidsorganisaties die een rol hebben in het proces om de nabestaanden van de slachtoffers te informeren, hier bekend mee zijn. Zij moeten weten dat zij na ontvangst van de passagierslijst nog tal van handelingen moeten verrichten. Zij moeten de informatie over de passagiers die op de lijst staat verifiëren, aanvullen en koppelen aan nabestaanden.

Het onderzoek naar de passagiersinformatie van vlucht MH17 maakt echter duidelijk dat de Nederlandse overheid hier onvoldoende op was voorbereid. Noch de nationale noch de regionale crisisbeheersingsplannen bevatten een uitgewerkt scenario voor een vliegtuigongeval in het buitenland met veel Nederlandse slachtoffers. Van een overkoepelend plan met een heldere toedeling van taken en verantwoordelijkheden was geen sprake. Ook was niet voorzien in een coördinerende instantie zoals door de internationale burgerluchtvaartorganisatie (International Civil Aviation Organization - ICAO) in het verleden is aanbevolen.

Bij gebrek aan voorbereiding is het des te belangrijker dat partijen onmiddellijk en adequaat inspelen op de crisissituatie en afspreken wie wat doet en wie de leiding heeft. Dat gebeurde niet. Het gevolg was dat verschillende partijen los van elkaar en op basis van verschillende verantwoordelijkheden te werk gingen om informatie over slachtoffers en nabestaanden te verzamelen en lijsten op te stellen: Malaysia Airlines, de Koninklijke Marechaussee, het Landelijk Team Forensische Opsporing (LTFO), het ministerie van Buitenlandse Zaken en het Nationaal CrisisCentrum (NCC). Onderling was niet altijd bekend of duidelijk wie wat deed en waarom. Informatie werd niet of alleen op ad-hoc basis gedeeld. De bestaande slachtofferinformatiesystematiek (SIS), die de mogelijkheid biedt de beschikbare informatie op één plek te verzamelen, werd niet gebruikt. Naar het oordeel van de Raad had het gebruik van een dergelijke systematiek de samenwerking en informatiedeling tussen partijen en daarmee de efficiëntie van het totale proces bevorderd.

De Raad constateert dat de opstelling van het ministerie van Buitenlandse Zaken en die van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) bepalend waren voor het verloop van het proces. Het ministerie van Buitenlandse Zaken had de consulaire taak om gegevens van de slachtoffers te achterhalen en de nabestaanden daarover via de politie te informeren. Het ministerie beperkte zich echter tot de eigen procedures en kaders en tot het gebruikelijke netwerk, waardoor het verzuimde om informatie te benutten die reeds buiten dat netwerk beschikbaar was. Deze opstelling bood weinig ruimte voor algehele samenwerking. De Raad vindt dat het ministerie vanwege diens prioritaire taak bij deze ramp kennis had moeten nemen van de activiteiten van andere partijen en daar gebruik van had moeten maken.

De NCTV trok niet de regie op het totale proces naar zich toe, terwijl de situatie die zich voordeed daar wel om vroeg. De nationale crisisstructuur in Nederland voorziet namelijk in een crisiscentrum, te weten het NCC, onderdeel van de NCTV, dat tijdens een crisis in staat moet zijn de betrokken partijen bij elkaar te brengen zodat activiteiten op elkaar worden afgestemd. Het NCC had op een zeker moment met alle overheidspartijen en de luchtvaartmaatschappij contact en was ervan op de hoogte dat op meerdere plaatsen aan lijsten werd gewerkt. Desondanks leidde dat er niet toe dat het NCC de coördinatie op zich nam en de betreffende partijen met elkaar in verbinding bracht.

Het gebrek aan coördinatie en regie werkte door in de termijn waarop nabestaanden op de hoogte werden gesteld over het lot van hun naasten. Zowel Malaysia Airlines als de Nederlandse overheid heeft nabestaanden laten weten of hun naasten op de passagierslijst stonden, maar zij stemden het moment waarop zij deze informatie gaven niet met elkaar af. Daardoor maakte Malaysia Airlines de passagierslijst van vlucht MH17 openbaar voordat de familierechercheurs van de Nationale Politie het officiële bericht namens de overheid aan de nabestaanden overbrachten. De overheid wilde hiermee wachten totdat er een volledige, geverifieerde lijst van alle slachtoffers en nabestaanden was. Dat zorgde voor vertraging. Een groot deel van de nabestaanden verkeerde daardoor langer dan nodig in onzekerheid; zij werden via verschillende kanalen geconfronteerd met nieuws waarvan zij de bevestiging van de overheid nog moesten krijgen. Zeker met het gebruik van social media, is het van belang om de tijd die volledigheid vraagt af te wegen tegen de snelheid waarmee informatie zich via die kanalen verspreidt. Als de overheid niet wacht tot de informatie van alle slachtoffers compleet is, maar start met het informeren van de nabestaanden zodra vaststaat dat hun naasten in het vliegtuig zaten, is het volgens de Raad mogelijk om nabestaanden niet langer dan 48 uur (uitzonderlijke persoonlijke situaties daargelaten) in onzekerheid te laten verkeren.

Zodra de familierechercheurs het persoonlijk contactpunt werden voor de nabestaanden, verliep de informatievoorziening beter. Nabestaanden vonden de inzet van de familierechercheurs zeer positief, omdat zij de hulp en informatie boden waar men zoveel behoefte aan had.

Aanbevelingen

Uit het onderzoek van de Raad komen diverse aanknopingspunten naar voren om het proces van het informeren van nabestaanden te verbeteren en te versnellen. De Raad vindt daartoe de volgende zaken van belang:

- het vastleggen van nationaliteitsgegevens;
- het verbeteren van het proces van verzamelen, verspreiden en verifiëren van passagiersinformatie en het verbeteren van de informatievoorziening aan nabestaanden; en
- het vereenvoudigen van de Nederlandse crisisorganisatie.

Vastleggen van nationaliteitsgegevens

Naar het oordeel van de Raad is het wenselijk om in de toekomst de nationaliteit van de passagiers vast te leggen op de lijst die bij de luchtvaartmaatschappij beschikbaar is. Dit is een relatief eenvoudige handeling, die het gemakkelijker maakt slachtoffers van luchtvaartongevallen te registreren en hun nabestaanden te traceren en informeren. De Raad vindt het te ver gaan alle luchtvaartmaatschappijen te verplichten om bijvoorbeeld ook de paspoortnummers van passagiers en de gegevens van thuisblijvers te registreren. De voordelen daarvan wegen - gegeven de geringe kans op een ongeval - niet op tegen de extra inspanningen die dat met zich meebrengt. Naar het oordeel van de Raad zou een passagierslijst met daarop de nationaliteiten van alle passagiers én een goed functionerende crisisorganisatie voldoende houvast moeten bieden om na een vliegtuigongeval sneller informatie over slachtoffers en hun nabestaanden te achterhalen. De Raad beveelt dan ook het volgende aan:

Aan de minister van Infrastructuur en Milieu:

1. Neem in internationaal verband initiatieven om de registratie van de nationaliteit van vliegtuigpassagiers in internationale regelgeving te verankeren. Bevorder, in afwachting daarvan, dat luchtvaartmaatschappijen van elke passagier die van of naar een Nederlandse luchthaven reist voor vertrek de nationaliteit vastleggen in de systemen die in geval van een calamiteit passagiersinformatie leveren.

Verbeteren van het proces van verzamelen, verspreiden en verifiëren van passagiersinformatie en het verstrekken van informatie aan de nabestaanden

Naar het oordeel van de Raad had de NCTV de regie over het totale proces moeten voeren, zodat dit efficiënter was verlopen. De Raad vindt een duidelijke regierol nodig om te bewaken dat activiteiten van afzonderlijke partijen op elkaar worden afgestemd, dat informatie wordt gedeeld en op een centrale plek wordt verzameld en beheerd. Dat laat onverlet dat andere betrokken partijen, zoals het ministerie van Buitenlandse Zaken, een specifieke taak hebben binnen dat proces en vanuit die taak moeten bijdragen aan een afgestemd en gecoördineerd verloop. De Raad komt daarmee op de volgende aanbeveling:

Aan de minister van Veiligheid en Justitie:

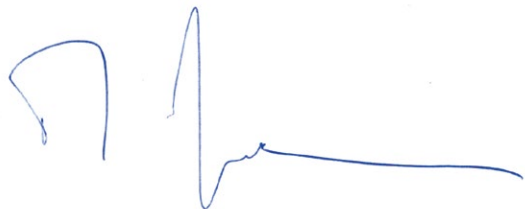
2. Leg vast dat de NCTV bij (luchtvaart)ongevallen in het buitenland met veel Nederlandse slachtoffers de regie heeft over het totale proces van het verzamelen en verifiëren van passagiersinformatie. Zorg ervoor dat het voor andere betrokken publieke en private organisaties helder is dat de NCTV de regie voert, wat dit betekent voor het proces en voor ieders taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden daarin.

Vereenvoudigen van de Nederlandse crisisorganisatie

In de voortgangsbrief over de Strategie Nationale Veiligheid, die op 1 mei 2015 in de Ministerraad is vastgesteld, wordt onder meer ingezet op het verbeteren van de crisisbeheersing. Geconstateerd wordt dat behoefte bestaat aan een maximaal flexibele crisisorganisatie die in alle situaties bestuurlijk en operationeel snel en slagvaardig kan handelen. Ook wordt gesteld dat snelheid gebaat is bij duidelijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden en zo weinig mogelijk lagen. Daarmee wordt gestreefd naar het vereenvoudigen en flexibiliseren van de crisisorganisatie. In lijn met deze ontwikkeling, meent de Onderzoeksraad dat het noodzakelijk is de Nederlandse crisisorganisatie, die naar het oordeel van de Raad te complex is, tegen het licht te houden en te bezien wat nodig is om deze effectiever in ingrijpende crisissituaties te laten functioneren. Daarbij kan en moet intensief geleerd worden van andere crises en evaluaties daarvan. De Raad doet daartoe de volgende aanbeveling:

Aan de minister van Veiligheid en Justitie:

3. Neem de leerpunten uit dit onderzoek en eerdere onderzoeken naar het functioneren van de Nederlandse crisisorganisatie mee in de aangekondigde verbetering, vereenvoudiging en flexibilisering van de crisisbeheersing. Zorg dat eenduidige regie en doorzettingsmacht daar onderdeel van uitmaken.



mr. T.H.J. Joustra
Voorzitter Onderzoeksraad voor Veiligheid



mr. M. Visser
Algemeen secretaris

1.1 Aanleiding

Op donderdag 17 juli 2014 om 12.31 MET⁴ (10.31 UTC) vertrok vlucht MH17⁵ van Malaysia Airlines van Amsterdam naar Kuala Lumpur. Aan boord van de Boeing 777-200 zaten 283 passagiers en 15 bemanningsleden. Omstreeks 15.20 MET (13.20 UTC) constateerde de Russische luchtverkeersdienst dat de communicatie met het vliegtuig was weggevallen. Al snel bleek dat het vliegtuig in het oostelijk deel van Oekraïne, nabij de Russische grens, was neergestort. Alle 298 inzittenden kwamen daarbij om het leven.

Voor familieleden en bekenden van de inzittenden van het vliegtuig braken onzekere dagen aan. Voor hen was het belangrijk om zo snel mogelijk duidelijkheid te krijgen over het lot van hun naasten. Niet alle informatie die nodig was om de nabestaanden van de Nederlandse inzittenden van vlucht MH17 te kunnen informeren over het lot van hun naasten, bleek echter direct beschikbaar te zijn. De algemene verwachting was dat het - met de huidige stand van de techniek - mogelijk zou moeten zijn om alle informatie die passagiers aanleveren voordat zij gaan vliegen met één druk op de knop uit de gebruikte computersystemen van de luchtvaartmaatschappij te halen. Dat bleek niet het geval te zijn. Het duurde enkele dagen voordat de nabestaanden van de Nederlandse slachtoffers zekerheid kregen in de vorm van een formele bevestiging door de Nederlandse overheid. Deze heeft in de periode van zaterdag 19 juli tot en met maandag 21 juli een of meer nabestaanden van elk Nederlands slachtoffer bevestigd dat hun naasten in het vliegtuig zaten.

De constatering dat de passagiersinformatie niet meteen beschikbaar was, vormde voor de Onderzoeksraad aanleiding om onderzoek te doen naar de stappen die nodig waren om nabestaanden van de Nederlandse passagiers van vlucht MH17 formeel te bevestigen dat hun naasten in het vliegtuig zaten. De Onderzoeksraad heeft in de afweging om een onderzoek naar dit onderwerp te starten de eerdere ervaringen met de beschikbaarheid van passagiersinformatie na deze crash van het vliegtuig van Turkish Airlines in 2009, meegenomen. De passagierslijst die kort na de crash aan de autoriteiten werd verstrekt, was onvolledig. De lijst bevatte de achternamen van de passagiers, beperkt tot de eerste acht letters, en de uitgeschreven voornamen (indien deze bekend waren). Geboortedatum, geboorteplaats en nationaliteit werden geen van alle vermeld. Bovendien klopte het aantal inzittenden niet. Naast slachtoffers die de crash niet overleefden, raakten diverse personen gewond.

⁴ Alle tijden in dit rapport zijn weergegeven in de Midden-Europese Tijd (MET) met de gecoördineerde wereldtijd UTC tussen haakjes.

⁵ Waar in dit rapport verwezen wordt naar vlucht MH17, wordt de betreffende vlucht op 17 juli 2014 bedoeld.

Er bestond lange tijd onduidelijkheid over de namen van de slachtoffers, hun verblijfplaats en de aard van hun verwondingen door de gebrekkige slachtofferregistratie.⁶ Het gevolg was dat verwanten pas in een laat stadium werden geïnformeerd over het lot van hun naasten.⁷

1.2 Doelstelling en onderzoeksvraag

Het persoonlijk informeren van verwanten over een overlijden bij een ongeval, misdrijf of een vermissing, is een taak van de overheid en wordt in Nederland gedaan door de politie. Om een formele bevestiging te kunnen geven, moet met zekerheid zijn vastgesteld wie het slachtoffer was en wie diens verwanten zijn. In het geval van een ramp met een internationale vlucht begint dat met de vraag welke personen zich daadwerkelijk in het vliegtuig bevonden en welke nationaliteit zij hadden. De passagierslijst van de luchtvaartmaatschappij vormt hiervoor het belangrijkste startpunt. Aan de hand van de nationaliteiten is vast te stellen welke landen slachtoffers te betreuen hebben.⁸ De overheden van deze landen, zoals Nederland, moeten vervolgens de informatievoorziening aan de verwanten/nabestaanden van de slachtoffers uit hun land organiseren. Zij zijn er dan ook bij gebaat dat informatie over de nationaliteit van de slachtoffers zo snel mogelijk bekend is. Voor zover de informatie op de passagierslijst niet toereikend en/of betrouwbaar is, zullen overheden meer persoonsgegevens van de passagiers moeten vergaren en controleren om tot een definitieve slachtofferlijst te komen. Aan de lijst van slachtoffers zullen vervolgens verwanten moeten worden gekoppeld, waarvan de (familie)-relatie moeten worden geverifieerd.

In dit onderzoek naar de passagiersinformatie van vlucht MH17 staat de volgende vraag centraal:

Waardoor heeft het twee tot vier dagen geduurd voordat de nabestaanden van Nederlandse slachtoffers van de ramp met vlucht MH17 van de overheid de bevestiging kregen dat hun naasten in het vliegtuig zaten? Zijn maatregelen mogelijk om dit proces in de toekomst sneller te laten verlopen?

De onderzoeksvraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

- Welke passagiersinformatie was bij de luchtvaartmaatschappij beschikbaar? Hoe valt te verklaren dat de benodigde informatie van de passagiers van vlucht MH17 niet direct uit de systemen kon worden gegenereerd?
- Welke stappen zijn doorlopen tussen de ramp met vlucht MH17 op 17 juli 2014 en het informeren van de nabestaanden van de Nederlandse inzittenden door de overheid? Hoe valt te verklaren dat hier twee tot vier dagen voor nodig waren?

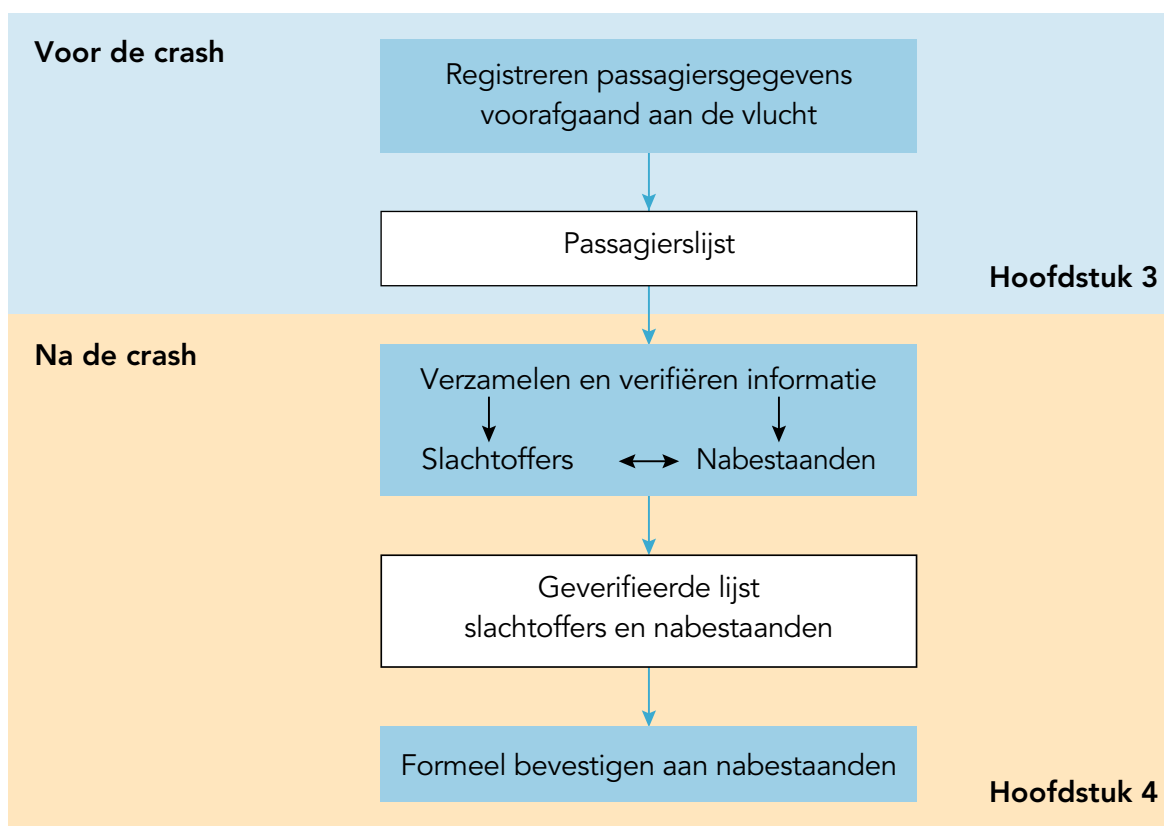
⁶ Na de crash van het vliegtuig van Turkish Airlines hebben diverse activiteiten plaatsgevonden om het proces van slachtofferinformatie te verbeteren, waaronder de ontwikkeling van de slachtofferinformatiesystematiek (SIS).

⁷ Onderzoeksraad voor Veiligheid, *Hulpverlening na vliegtuigongeval Turkish Airlines, Haarlemmermeer, 25 februari 2009, juli 2010*.

⁸ Complicerende factoren hierbij kunnen onder andere zijn dat er sprake is van dubbele nationaliteiten, of dat passagiers niet wonen in het land van hun nationaliteit.

De onderzoeksvraag verwijst naar de formele bevestiging van de overheid. Nabestaanden zoeken zekerheid en hechten vanuit dat oogpunt veel waarde aan een officiële bevestiging door de overheid, zelfs als via andere kanalen blijkt dat hun naaste(n) in het vliegtuig zat(en). De overheid is de partij waarvan een nabestaande verwacht dat deze betrouwbare informatie levert en definitief uitsluitsel kan geven.

Het proces dat na de ramp met MH17 voorafging aan het moment waarop nabestaanden een formele bevestiging van de overheid ontvingen, is schematisch weergegeven in figuur 1.⁹ Dit bestaat uit een deel vóór de crash, van het boeken van vlucht MH17 tot aan het opstellen van de lijst van passagiers voor vertrek (dit deel beantwoordt de eerste deelvraag en wordt beschreven in hoofdstuk 3) en een deel na de crash, van het beschikbaar komen van deze passagierslijst tot aan het formeel inlichten van nabestaanden (dit deel beantwoordt de tweede deelvraag en wordt beschreven in hoofdstuk 4).



Figuur 1: Schematische weergave van het proces vanaf het moment van het boeken van een vlucht tot het moment dat de overheid nabestaanden formeel informeert over de aanwezigheid van hun naasten in het vliegtuig.

Het uitsluitende doel van dit onderzoek door de Onderzoeksraad is om lessen te trekken opdat nabestaanden en/of verwanten in de toekomst zo snel mogelijk worden geïnformeerd.

⁹ In het geval van gewonde slachtoffers vormt de slachtofferinformatie van hulpdiensten en ziekenhuizen een belangrijke bron van informatie over het lot van de slachtoffers. Aangezien bij de ramp met vlucht MH17 geen sprake was van gewonde slachtoffers, is de informatie van hulpdiensten en ziekenhuizen in de figuur buiten beschouwing gelaten.

Luchtvaartmaatschappijen stellen voorafgaand aan een vlucht een lijst op van de passagiers die aan boord zijn gegaan van het vliegtuig. Bij een vliegtuigongeval of ramp is deze lijst de eerste bron van informatie over de inzittenden van het vliegtuig. Dit rapport hanteert het begrip *passagierslijst* voor de lijst van de passagiers die is opgesteld door de luchtvaartmaatschappij; dit betreft zowel de lijst in het vliegtuig als de lijst die de luchtvaartmaatschappij (al dan niet in verschillende versies) vrijgeeft na een ongeval.

De gegevens van de passagiers en van hun nabestaanden worden in dit rapport aangeduid als *passagiersinformatie*.

Wie de *nabestaanden* of *verwanten* zijn, is niet eenduidig in regelgeving vastgelegd. In dit rapport worden de begrippen nabestaande en verwante gebruikt voor elke persoon die een (familie)band heeft of voelt met het slachtoffer. In ieder geval betreft dit de partner (waaronder de echtgenoot, geregistreerd partner, samenwonende partner) en de eerstelijns bloedverwanten (ouders en kinderen), en daarnaast de tweedelijns bloedverwanten, zijnde broers en zussen en grootouders.

1.3 Onderzoeksaanpak

Om antwoord te geven op de onderzoeksvragen, is documentatie opgevraagd bij diverse betrokken partijen en zijn interviews gehouden. Aan de hand van de hieruit verkregen informatie is in kaart gebracht hoe gegevens die passagiers voorafgaand aan een vlucht verstrekken in de systemen worden vastgelegd, welke partijen op welk moment welke stappen hebben gezet bij het verzamelen en verifiëren van informatie over de inzittenden van vlucht MH17 en het informeren van hun nabestaanden. In totaal zijn ruim vijftig interviews gehouden, zowel met medewerkers van partijen die betrokken waren bij het proces, zoals geschetst in figuur 1, als met nabestaanden van Nederlandse slachtoffers. Ook hebben onderzoekers van de Onderzoeksraad werkbezoeken gebracht aan luchtvaartmaatschappijen om inzicht te krijgen in de registratie van passagiersgegevens voorafgaand aan een vlucht in de praktijk.

1.4 Afbakening van het onderzoek

Het onderzoek richt zich op de periode vanaf het moment dat informatie over de passagiers van vlucht MH17 is geregistreerd (dat wil zeggen vanaf het moment van het boeken van vlucht MH17) tot het moment dat de nabestaanden van de Nederlandse slachtoffers, van de overheid de bevestiging van de aanwezigheid van hun naasten in het vliegtuig hadden ontvangen.

Het proces van de identificatie van de slachtoffers valt buiten de afbakening van dit onderzoek.

Wat betreft het verzamelen van passagiersinformatie na de crash en het informeren van nabestaanden, richt het onderzoek zich op de stappen die Malaysia Airlines en Nederlandse publieke en private partijen hebben gezet. De Onderzoeksraad heeft niet onderzocht hoe de informatievoorziening aan nabestaanden in de andere betrokken landen is verlopen.

Het algehele functioneren van de Nederlandse crisisorganisatie na de crash van vlucht MH17 is alleen onderzocht voor zover dat relevant is voor het informeren van de nabestaanden van Nederlandse slachtoffers. Een breder onderzoek daarnaar wordt uitgevoerd door het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum.

1.5 Referentiekader

De Onderzoeksraad toetst de bevindingen uit dit onderzoek naar de passagiersinformatie van vlucht MH17 aan een referentiekader. Het referentiekader bestaat enerzijds uit regelgeving en richtlijnen en anderzijds uit een eigen kader van de Raad. Met dit laatste geeft de Raad aan wat naar zijn oordeel van de betrokken partijen in aanvulling op het juridische kader mag worden verwacht.

Regelgeving en richtlijnen

Een luchtvaartmaatschappij dient op grond van het Verdrag van Chicago¹⁰ bij het vervoer van passagiers een lijst met namen van de passagiers mee te voeren in het vliegtuig.¹¹ Annex 9 (Facilitation) van het Verdrag van Chicago geeft een format voor de passagierslijst.¹² Dit format bevat uitsluitend de achternamen en de initialen van de passagiers.

Luchtvaartmaatschappijen die vertrekken vanuit de Europese Unie zijn op grond van Europese regelgeving verplicht om binnen twee uur na het bekend worden van een vliegtuigongeval een gevalideerde lijst met de best mogelijke informatie over alle passagiers aan boord van het vliegtuig te leveren aan de autoriteit van een betrokken land.¹³ Een nadere invulling van 'gevalideerd' en 'best mogelijk' ontbreekt. De luchtvaartmaatschappij is op grond van de richtlijnen van de International Civil Aviation Organization (ICAO) tevens de eerst aangewezen partij om familie van slachtoffers in te lichten en om passagiersinformatie te verschaffen aan andere autoriteiten die een rol hebben bij de hulp aan slachtoffers en verwanten. Verder moet de luchtvaartmaatschappij een gratis informatienummer openstellen voor verwanten.

ICAO stelt in zijn handleiding¹⁴ dat de noodzaak voor het verlenen van hulp aan verwanten kan ontstaan in landen wiens burgers slachtoffer zijn geworden van een vliegtuigongeval. Omdat veel instanties en autoriteiten betrokken zijn bij het verlenen van hulp aan verwanten, beveelt ICAO lidstaten aan een coördinerende instantie aan te wijzen. Deze coördinerende instantie (of coördinator) moet betrokken worden bij de planvorming en

¹⁰ Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart, ICAO Doc 7300, meestal aangeduid als het Verdrag van Chicago.

¹¹ Artikel 29 sub f, Verdrag van Chicago.

¹² Annex 9 (Facilitation) appendix 2, Verdrag van Chicago.

¹³ Artikel 20, EU-verordening 996/2010.

¹⁴ ICAO Doc 9973, *Manual on Assistance to Aircraft Accident Victims and their Families*.

is na een ongeval van essentieel belang om instanties te kunnen laten samenwerken en de juiste hulp te kunnen bieden aan slachtoffers en verwanten. De coördinerende instantie kan ook als contactpunt dienen voor verwanten en overheidsinstanties.

Uitgangspunten van de Raad

De Raad verwacht mede op basis van het bovenstaande, dat luchtvaartmaatschappijen zo zorgvuldig mogelijk registreren welke passagiers en bemanningsleden aan boord van een vliegtuig zitten, zodat er - in het geval van een vliegtuigongeval - zo spoedig mogelijk een accurate lijst beschikbaar is van de inzittenden van dat vliegtuig. De Raad is van mening dat de informatie van de luchtvaartmaatschappij na een vliegtuigongeval aanknopingspunten moet bieden om verwanten snel te kunnen informeren over de aanwezigheid van hun naasten in het vliegtuig. Dat houdt in dat die informatie naast de namen en initialen ten minste ook de nationaliteit van de inzittenden bevat.¹⁵ Hoe completer de lijst is, hoe sneller men de slachtoffers en verwanten in beeld kan hebben.

De Raad vindt het van belang dat niet alleen de luchtvaartmaatschappij de verwanten informeert, maar dat ook de overheid hen formeel laat weten of hun naasten daadwerkelijk in het vliegtuig zaten.¹⁶ De Nederlandse overheid heeft de taak om de verwanten van de Nederlandse passagiers hierover in te lichten. De Raad verwacht dat de Nederlandse overheid is voorbereid op het scenario dat een vliegtuig met veel Nederlanders aan boord verongelukt in het buitenland en in de voorbereiding heeft nagedacht over de wijze waarop alle betrokken organisaties in die situatie met elkaar moeten samenwerken om verwanten snel te kunnen informeren. Een dergelijk scenario is namelijk niet ondenkbaar. In 2010 deed zich bijvoorbeeld een groot vliegtuigongeval voor in Tripoli. Bij dat ongeval kwamen 70 Nederlanders om het leven.

Van de partijen die onderdeel uitmaken van de Nederlandse crisisorganisatie verwacht de Raad het volgende:

- Partijen hebben kennis van het crisisstelsel waar zij onderdeel van uitmaken en zijn derhalve op de hoogte van eigen en andermans taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Bovendien hebben zij inzicht in de partijen die na een luchtvaartongeval een rol hebben bij het proces van het verzamelen, verspreiden en verifiëren van informatie over slachtoffers en verwanten en het informeren van verwanten. Het is duidelijk welke partij de leiding heeft in dit proces en welke andere partijen daar een rol in hebben.
- Partijen zijn in staat om adequaat in te spelen op crisissituaties en stellen alles in het werk om verwanten zo spoedig mogelijk te informeren. Daartoe werken zij zo goed mogelijk samen en delen zij de beschikbare informatie met elkaar om zo snel mogelijk een volledige en geverifieerde lijst met passagiersinformatie op te stellen.

¹⁵ Het is afhankelijk van de reisbestemming van de passagier of de verplichting geldt om diens nationaliteit te registreren.

¹⁶ De overheid is verplicht om na identificatie van een overleden slachtoffer diens nabestaande(n) een formele verklaring van overlijden te verstrekken. Daaraan voorafgaand vindt de Raad het belangrijk dat nabestaanden zo snel mogelijk van de overheid vernemen of hun naasten daadwerkelijk aan boord van het vliegtuig zaten.

De Raad verwijst tevens naar het rapport *Eenheid in verscheidenheid*¹⁷ over de samenwerking tussen overheden in de crisisbeheersing. Hierin wordt gesteld dat bij (bovenregionale) rampen en crises geen discussie mag ontstaan over wie de leiding heeft, wie wie informeert en hoe, wie met de bevolking communiceert en met welke boodschap. Het gaat om het gezamenlijk optreden van alle betrokken overheden dat leidt tot samenhangende crisisbeheersing. Samenwerking tussen veiligheidsregio's onderling, tussen Rijksoverheid en veiligheidsregio's en tussen departementen is van cruciaal belang om daadwerkelijk als één overheid op te treden.

De Raad vindt het belangrijk dat verwanten van slachtoffers van een vliegtuigongeval zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen 48 uur (uitzonderlijke persoonlijke situaties daargelaten), formeel van de overheid te horen krijgen of hun naasten daadwerkelijk in het vliegtuig zaten. Met het doel om verwanten niet onnodig lang in onzekerheid te laten verkeren, zal de termijn zo kort mogelijk moeten zijn. Daar staat tegenover dat de overheid een aantal stappen moet doorlopen om die zekerheid te kunnen bieden. Als binnen twee uur na het ongeval de namen en nationaliteiten van alle inzittenden bekend zijn, kunnen de autoriteiten van de getroffen landen gericht met de slachtofferlijst van hun land aan de slag. Zij moeten de lijst verifiëren, aanvullen en de slachtoffers koppelen aan verwanten. Daar is uitzoekwerk voor nodig en dat kost tijd. Registratiesystemen en digitale bronnen, zoals de gemeentelijke basisadministratie, stellen de Nederlandse overheid echter in staat om gegevens aan elkaar te koppelen. Bovendien zal een deel van de verwanten zich uit eigen beweging melden. De Raad acht het daarom haalbaar dat verwanten van slachtoffers binnen 48 uur (uitzonderlijke persoonlijke situaties daargelaten) een formeel bericht van de overheid krijgen over de aanwezigheid van hun naasten in het vliegtuig.¹⁸

1.6 Andere onderzoeken

De Onderzoeksraad heeft naast het onderhavige onderzoek ook onderzoek gedaan naar de toedracht van de crash, de vliegroute van vlucht MH17 op 17 juli 2014 en de besluitvorming over vliegroutes boven conflictgebieden in het algemeen. Alle onderzoeken zijn gelijktijdig gepubliceerd en zijn te vinden op de website van de Onderzoeksraad voor Veiligheid.

1.7 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 zet de belangrijkste feiten omtrent de informatie over de slachtoffers van de ramp en de berichtgeving aan de nabestaanden uiteen. Hoofdstuk 3 beschrijft de totstandkoming van de passagierslijst van vlucht MH17 en de invloed van dit proces op de beschikbaarheid van de passagiersinformatie na de vlieg-ramp. Hoofdstuk 4 beschrijft de

¹⁷ *Eenheid in verscheidenheid*, Uitwerking Advies Bestuurlijke Werkgroep Bovenregionale Samenwerking, februari 2013 (opgesteld naar aanleiding van onder meer de brand bij Chemie-Pack in 2011 en de crash van het vliegtuig van Turkish Airlines in 2009).

¹⁸ Omdat juridisch gezien eerst identificatie moet hebben plaatsgevonden alvorens met volledige zekerheid kan worden gesteld dat de persoon in kwestie om het leven is gekomen bij de ramp, gaat het hier om een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid.

activiteiten die na het neerstorten van het vliegtuig zijn ondernomen om de nabestaanden van de Nederlandse slachtoffers te informeren over het lot van hun naasten. Dit hoofdstuk gaat zowel in op de activiteiten van Malaysia Airlines als op de activiteiten van overheidsorganisaties en private partijen in Nederland. Hoofdstuk 5 geeft de conclusies van het onderzoek weer. Deze conclusies leiden tot aanbevelingen, die zijn opgenomen in hoofdstuk 6.

2 VLUCHT MH17 OP 17 JULI 2014

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk reconstrueert de belangrijkste gebeurtenissen in de dagen na de ramp die betrekking hadden op de berichtgeving over de slachtoffers en de informatievoorziening aan de nabestaanden. De reconstructie beperkt zich voornamelijk tot de feiten waar de samenleving in het algemeen en de nabestaanden in het bijzonder kennis van hebben kunnen nemen. De gebeurtenissen 'achter de schermen' worden beschreven en geanalyseerd in de hoofdstukken 3 en 4.

2.2 Vlucht MH17

Donderdagmiddag 17 juli 2014: Vlucht MH17 van Malaysia Airlines was gereed voor vertrek van Amsterdam Airport Schiphol naar Kuala Lumpur International Airport in Maleisië.



Figuur 2: Boeing 777-200 van Malaysia Airlines op luchthaven Schiphol, gereed voor vertrek. (Bron: ANP/V. Kuypers)

Het betrof een lijnvlucht en aan boord van het vliegtuig zaten passagiers met verschillende reisdoelen. Voor een aantal van hen was Kuala Lumpur niet de eindbestemming; zij zouden doorreizen naar onder andere Thailand, Indonesië of Australië. De vlucht was overboekt waardoor aan enkele passagiers was gevraagd een volgende vlucht te nemen. Uiteindelijk bleek het nodig om acht personen om te boeken naar een andere vlucht. Met een vertraging van 13 minuten, ten gevolge van de overboekingen en de late aankomst van een aantal doorgaande passagiers, vertrok het vliegtuig om 12.13 MET

(10.13 UTC) vanaf gate G3 richting startbaan. Om 12.31 MET (10.31 UTC) steeg het vliegtuig op.¹⁹ Toen het vliegtuig de grens tussen Oekraïne en Rusland naderde, verdween het toestel om 15.20 MET (13.20 UTC) van de radar. Dat meldde de Russische luchtverkeersleiding kort na 15.30 MET (13.30 UTC) aan het hoofdkwartier van Malaysia Airlines in Kuala Lumpur. In het daaropvolgende half uur werden deze berichten geverifieerd en bevestigd. Het hoofdkwartier in Kuala Lumpur stelde omstreeks 16.00 MET (14.00 UTC) de vestiging van Malaysia Airlines op Schiphol op de hoogte van de vermissing van vlucht MH17.

In de Nederlandse media verschenen de eerste berichten kort na 17.00 MET (15.00 UTC). De berichten maakten melding van een vliegtuig dat was neergestort in het grensgebied van Oekraïne en Rusland. Vermoedelijk ging het om vlucht MH17. Malaysia Airlines bevestigde omstreeks 17.30 MET (15.30 UTC) in een persbericht dat de luchtverkeersleiding het contact met het toestel van vlucht MH17 ongeveer twee uur eerder²⁰ had verloren. Volgens de eerste mediaberichten zaten er 295 mensen aan boord: 280 passagiers en 15 bemanningsleden, die waarschijnlijk allen om het leven zouden zijn gekomen.

Naarmate er meer informatie naar buiten kwam, werd steeds duidelijker wat de omvang van de ramp was. In Nederland groeide het besef dat zich veel Nederlanders onder de slachtoffers bevonden. De crisisbeheersing kwam op gang en partijen gingen aan de slag om duidelijkheid te krijgen over wie in het vliegtuig zaten teneinde de nabestaanden hierover te kunnen informeren.

2.3 Vrijgeven van de passagierslijst

In de loop van donderdagavond (22.30 MET; 20.30 UTC) hield de regional senior vice president Europe van Malaysia Airlines, samen met de president-directeur van Amsterdam Airport Schiphol en de ambassadeur van Maleisië in Nederland een persconferentie. Malaysia Airlines maakte bekend dat er 283 passagiers en 15 bemanningsleden in het vliegtuig zaten, drie personen meer dan dat de luchtvaartmaatschappij eerder in een persbericht bekend had gemaakt. Dit betrof drie kleine kinderen die zelf geen zitplaats hadden en bij hun ouders op schoot zaten. Ook was er een eerste beeld van de nationaliteiten van de inzittenden. Malaysia Airlines maakte bekend dat er minstens 154 Nederlandse passagiers in het vliegtuig zaten.²¹ Van 47 passagiers was de nationaliteit op dat moment nog niet definitief vastgesteld. De 15 bemanningsleden hadden allen de Maleisische nationaliteit.

¹⁹ Onderzoeksraad voor Veiligheid, 'Rapport van eerste bevindingen - Crash van Malaysia Airlines Boeing 777-200 vlucht MH17', september 2014.

²⁰ Malaysia Airlines, *Media Statement & Information on Flight MH17. Media Statement 1: 'MH17 incident'*, www.malaysiaairlines.com/mh17.

²¹ Tevens werd bekend gemaakt dat de andere passagiers afkomstig waren uit de volgende landen: 27 uit Australië, 23 uit Maleisië, 11 uit Indonesië, 6 uit het Verenigd Koninkrijk, 4 uit Duitsland, 4 uit België, 3 uit de Filipijnen en 1 uit Canada. De drie kinderen zonder eigen zitplaats ontbraken in het overzicht.

Op vrijdag 18 juli verstrekte de luchtvaartmaatschappij gedurende de dag enkele updates²² van het aantal slachtoffers per land. Aan het einde van die dag was van 294 van de 298 inzittenden de nationaliteit bekend. Op dat moment was van 189 slachtoffers bekend dat deze de Nederlandse nationaliteit hadden.

Op zaterdag 19 juli om 13.30 MET (11.30 UTC) maakte Malaysia Airlines een definitieve passagierslijst met nationaliteiten openbaar.²³ Deze lijst van Malaysia Airlines vermeldde per land de aantallen slachtoffers, zoals weergegeven in de volgende tabel.

Land/nationaliteit	Aantal slachtoffers
Nederland	193
Maleisië	43 (inclusief 15 bemanningsleden)
Australië	27
Indonesië	12
Verenigd Koninkrijk	10
Duitsland	4
België	4
Filippijnen	3
Canada	1
Nieuw-Zeeland	1

Sommige inzittenden bleken een dubbele nationaliteit te hebben. Dit betrof dubbele nationaliteiten uit Maleisië, Nederland, Australië, België, Duitsland, Indonesië, Israël, Italië, Filippijnen, Nieuw-Zeeland, Vietnam, Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. Door de dubbele nationaliteiten gingen in de media verschillende overzichten rond.²⁴

2.4 Informeren van de nabestaanden

Opvang op Schiphol

Na het verschijnen van de eerste nieuwsberichten arriveerden de eerste nabestaanden rond 19.00 MET (17.00 UTC) op Schiphol. Na het nieuws gehoord te hebben, hadden ze behoefte aan informatie. De belangrijkste vraag was of hun naaste(n) aan boord zat(en)

²² Malaysia Airlines, *Media Statement & Information on Flight MH17 van Malaysia Airlines. Media Statement 2 en Media Statement 4*, www.malaysiaairlines.com/mh17.

²³ Malaysia Airlines, *Media Statement & Information on Flight MH17 van Malaysia Airlines. Media Statement 7*, www.malaysiaairlines.com/mh17. Ruim voor de publicatie, namelijk in de nacht van 17 op 18 juli, verscheen een eerste passagierslijst (met namen en stoelnummers) op een Filippijnse website. Het is onbekend wie de lijst op deze site heeft geplaatst. Op vrijdag 18 juli verscheen de lijst ook op de website van *GeenStijl*.

²⁴ In de Nederlandse media werd melding gemaakt van 196 Nederlandse slachtoffers. Ook de Nederlandse overheid gaat uit van 196 Nederlandse slachtoffers. Het verschil met het aantal zoals vermeld in de tabel op deze pagina, namelijk 193 Nederlandse slachtoffers, is te verklaren doordat de nationaliteiten op de lijst van Malaysia Airlines zijn gebaseerd op het paspoort waarmee de passagiers zijn ingecheckt.

van het neergestorte vliegtuig. De nabestaanden die aankwamen op Schiphol werden opgevangen in panoramarestaurant Dakota's. Malaysia Airlines deelde formulieren uit waarmee de nabestaanden zich konden registreren.

Mede vanwege de grote toestroom van nabestaanden, besloot luchthaven Schiphol samen met Malaysia Airlines om de opvang te verplaatsen naar het nabijgelegen Steigenberger hotel.²⁵ In dit hotel werd het *Family Support Centre* van Malaysia Airlines gevestigd. Ook hier deelde Malaysia Airlines registratieformulieren uit aan de nabestaanden. De informatie aan de nabestaanden aldaar beperkte zich in eerste instantie tot een mondelinge verklaring van een medewerker van Malaysia Airlines (in het Engels, gedeeltelijk vertaald in het Nederlands). In deze verklaring werd geen nadere informatie over de slachtoffers verstrekt. Na middernacht verschaften medewerkers van Malaysia Airlines de in het hotel aanwezige nabestaanden inzage in een passagierslijst, waarop namen en een deel van de nationaliteiten van de passagiers stonden. Nabestaanden die het hotel op dat moment al hadden verlaten, zijn in de vroege ochtend door Malaysia Airlines gebeld.

Informatienummers

Malaysia Airlines stelde op de dag van de crash om omstreeks 20.15 MET (18.15 UTC) een internationaal informatienummer open voor nabestaanden van slachtoffers van de vliegcrash. In het uur daarna werd dit nummer via de media gecommuniceerd. Via dit nummer konden nabestaanden in contact komen met het hoofdkwartier van Malaysia Airlines in Kuala Lumpur. Daar stond men bellers in het Engels te woord. Vanaf vrijdag bemenste Malaysia Airlines met ondersteuning van KLM ook een telefooncentrale in Nederland, zodat communicatie vanaf dat moment eveneens in het Nederlands mogelijk was. Op donderdag 17 juli om 21.20 MET (19.20 UTC) stelde het ministerie van Buitenlandse Zaken in Nederland een noodnummer voor nabestaanden open.²⁶ Malaysia Airlines maakte dit nummer tijdens de persconferentie op die avond bekend, met de oproep om hier gebruik van te maken. De informatienummers van Malaysia Airlines en het ministerie van Buitenlandse Zaken werden veelvuldig gebeld, waardoor lijnen overbelast raakten en bellers lang moesten wachten alvorens ze iemand aan de lijn kregen. Door de dringende behoefte aan duidelijkheid belden nabestaanden ook naar andere instanties. Veel van hun vragen bleven onbeantwoord, totdat er vanaf zaterdag 19 juli contact kwam met de familierechercheurs, die door de Nationale Politie werden ingezet om nabestaanden te informeren.

Bevestiging aan de nabestaanden

In de vroege ochtend van vrijdag 18 juli begonnen medewerkers van Malaysia Airlines vanuit Kuala Lumpur en vanuit Schiphol met het bellen van (mogelijke) nabestaanden om te vertellen of hun naaste(n) al dan niet op de passagierslijst van het vliegtuig stond(en).

²⁵ Andere redenen om de opvang naar het hotel te verplaatsen waren het afschermen/beschermen van de nabestaanden, de onzekere tijdsduur en de impact op de luchthavenprocessen.

²⁶ Het ministerie van Buitenlandse Zaken gebruikte aanvankelijk het reguliere nummer van het ministerie om mensen te woord te staan over de crash. Omdat het aantal telefoontjes sterk toenam, stelde het ministerie later die avond een apart informatienummer in.

Op dat moment belde Malaysia Airlines alleen mensen van wie ze de contactgegevens had, zoals de mensen die contactgegevens op het registratieformulier of via het telefoonnummer van Malaysia Airlines hadden achtergelaten.

De formele bevestiging aan de nabestaanden vanuit de Nederlandse overheid startte op zaterdagmiddag 19 juli. Familierechercheurs van de Nationale Politie brachten de formele bevestiging persoonlijk over aan nabestaanden. De familierechercheurs fungeerden als schakel tussen de overheidsinstanties en de nabestaanden. Het formeel bevestigen aan de nabestaanden ging door op zondag 20 juli en maandag 21 juli. Omdat het niet lukte om de nabestaanden van alle Nederlandse slachtoffers voorafgaand aan de door de overheid georganiseerde nabestaandenbijeenkomst op maandagmiddag 21 juli te bezoeken, is een aantal van hen per telefoon officieel op de hoogte gesteld van de aanwezigheid van hun naaste(n) in het vliegtuig. Enkele nabestaanden kregen tijdens de nabestaandenbijeenkomst voor het eerst formeel het bericht dat hun naaste(n) in het vliegtuig zat(en).

Na de kennismaking bleef de familierechercheur het persoonlijke aanspreekpunt voor de betreffende nabestaanden.

De belangrijkste momenten uit dit hoofdstuk zijn chronologisch weergegeven in figuur 3.



Figuur 3: Tijdlijn met momenten die relevant zijn voor het verloop van het proces om nabestaanden formeel te bevestigen dat hun naaste(n) in het vliegtuig zat(en).

3 PASSAGIERSINFORMATIE VOOR DE CRASH

3.1 Inleiding

Zoals in het vorige hoofdstuk is aangegeven duurde het tot zaterdag 19 juli voordat Malaysia Airlines een passagierslijst publiceerde met de namen en nationaliteiten van de inzittenden van het vliegtuig. Dat heeft tot de vraag geleid waarom deze informatie niet direct na de vliegtuigramp beschikbaar was. Vliegtuigpassagiers wordt vaak op meerdere momenten gevraagd om gegevens, zoals een paspoort, te overleggen voordat zij in een vliegtuig stappen.²⁷ Dit voedt de verwachting dat de informatie die passagiers voorafgaand aan de vlucht verstrekken, bekend is bij de luchtvaartmaatschappij en snel uit de systemen is te halen.

Dit hoofdstuk gaat in op de vastlegging van passagiersinformatie voorafgaand aan vlucht MH17 in relatie tot de beschikbaarheid van die informatie na de ramp op 17 juli 2014. Paragraaf 3.2 beschrijft welke passagiersinformatie van vlucht MH17 beschikbaar was en welke niet, waarna paragraaf 3.3 ingaat op de registratie en verwerking van passagiersinformatie in de burgerluchtvaart en de invloed ervan op de beschikbaarheid van passagiersinformatie na een ongeval. Het hoofdstuk eindigt met een samenvattende paragraaf.

3.2 Bevindingen

Algemeen

Vlucht MH17 was een dagelijkse vlucht van Malaysia Airlines van Amsterdam Airport Schiphol naar Kuala Lumpur International Airport. Vlucht MH17 was een veelgeboekte vlucht. Dit had te maken met de doorreismogelijkheden en de gunstige vertrektijd van Schiphol: deze vlucht sloot goed aan bij de binnenkomende vluchten uit de Verenigde Staten en kwam in de ochtend aan in Kuala Lumpur. Ook KLM biedt een dagelijkse vlucht tussen Amsterdam en Kuala Lumpur aan. Op beide vluchten is de *codeshare*-overeenkomst tussen Malaysia Airlines en KLM van toepassing.

²⁷ Dit is onder andere afhankelijk van de luchtvaartmaatschappij en de reisbestemming.

Codesharing

Codesharing (het delen van een vlucht onder verschillende codes)²⁸ komt vaak voor in de burgerluchtvaart. Hierbij bieden twee of meer luchtvaartmaatschappijen onder een eigen code en vluchtnummer stoelen aan op een lijnvlucht die één van de betrokken luchtvaartmaatschappijen uitvoert. Een luchtvaartmaatschappij kan dus onder eigen naam een vliegticket verkopen voor een vlucht die een andere luchtvaartmaatschappij in de praktijk uitvoert. De maatschappij waarbij het ticket is gereserveerd, is verplicht om de passagiers in te lichten over de feitelijke uitvoerder van de betreffende vlucht. De luchtvaartmaatschappij die de vlucht uitvoert, is volgens de ICAO-regels volledig verantwoordelijk voor alle passagiers, dus ook voor hun veiligheid en de passagierslijst in geval van een ernstig incident of ongeval.

De *codeshare*-overeenkomst tussen Malaysia Airlines en KLM bepaalt dat de luchtvaartmaatschappij die de vlucht uitvoert, de vlucht geheel afhandelt. In geval van vlucht MH17 was dat Malaysia Airlines. KLM heeft conform deze overeenkomst geen rol gehad in de vluchtafhandeling.

Vlucht MH17 op 17 juli 2014

Vlucht MH17 op 17 juli 2014 was overboekt met vijftien personen. Omdat enkele passagiers niet op tijd verschenen, was het uiteindelijk nodig om acht personen om te boeken naar een andere vlucht. Toen het vliegtuig vertrok, bevonden zich 298 personen (4 cockpit bemanningsleden, 11 cabinebemanningsleden en 283 passagiers) aan boord van het toestel. Van de passagiers vlogen er 269 met een ticket van Malaysia Airlines, 11 met een ticket van KLM, 2 met een ticket van Qantas, 1 met een ticket van Garuda Indonesia. De passagiers met een KLM-ticket reisden op basis van de *codeshare*-overeenkomst met Malaysia Airlines. De passagiers die via Qantas en Garuda Indonesia hadden geboekt, reisden met een gecombineerde vlucht, waarbij deels met deze luchtvaartmaatschappijen en deels met Malaysia Airlines werd gevlogen. Voor veel passagiers was Kuala Lumpur niet de eindbestemming. Zij zouden doorreizen naar onder meer Australië, Thailand en Indonesië.

De afhandeling van de vlucht verliep volgens routine. Voor de vlucht konden passagiers online inchecken. Wel moesten alle vanaf Schiphol vertrekkende passagiers ook fysiek langs de incheckbalie, die wordt beheerd door de grondafhandelaar²⁹ die door Malaysia Airlines wordt ingezet. Enkel voor passagiers onderweg naar een aantal bestemmingen waarvoor een registratieverplichting gold (de zogenoemde API-bestemmingen, zie het blauwe kader) en waarvan de digitale paspoortgegevens op Schiphol nog ontbraken, werd het paspoort gescand³⁰ voorafgaand aan de vlucht.

²⁸ De tweeletterige code van de betrokken luchtvaartmaatschappij, zoals MH van Malaysia Airlines en KL van KLM.

²⁹ De grondhandelingen op de luchthaven (zoals het inchecken, boarden, het afhandelen van de bagage, het vervoer van passagiers en bagage van en naar het vliegtuig) kunnen door de luchtvaartmaatschappij zelf of door een zogenoemde grondafhandelaar worden verzorgd. Een afhandelaar voert de grondhandelingen dan uit in opdracht van de luchtvaartmaatschappij (of meerdere maatschappijen). Iedere luchtvaartmaatschappij stelt andere eisen aan de afhandeling. Schiphol levert de voor de afhandeling benodigde hardware en de luchtvaartmaatschappij de hiervoor benodigde software op de luchthaven.

³⁰ Dit scannen wordt in de luchtvaartsector swipen genoemd.

Sommige landen hebben de registratie en aanlevering van aanvullende gegevens van inkomende passagiers via *Advance Passenger Information* (API) verplicht gesteld aan luchtvaartmaatschappijen.³¹

Advance Passenger Information (API)

API wordt gebruikt om grenscontroles te verbeteren en illegale immigratie effectiever te kunnen bestrijden. Luchtvaartmaatschappijen moeten in het kader hiervan specifieke informatie over passagiers aanleveren aan landen die dat verlangen. De hoeveelheid API-gegevens die moeten worden verstrekt, verschilt per land. Deze bestaan in basis uit paspoortgegevens (geboortedatum, nationaliteit en paspoortnummer) en soms ook de woon- en verblijfplaats van de passagiers. Voor aankomst van een vlucht op de eindbestemming zorgt de luchtvaartmaatschappij ervoor dat de vereiste informatie via een netwerkverbinding aan de autoriteiten wordt aangeleverd.

De overige passagiers konden na het tonen van hun paspoort en boardingkaart het vliegtuig betreden. Daarbij werd gekeken of de naam in het paspoort overeenkwam met de naam op de boardingkaart. Bij deze controle werd een deel van de kaart afgescheurd. De grondafhandelaar vulde de gegevens van het afgescheurde deel van de boardingkaart handmatig in het *Departure Control System* in. Dit is het registratiesysteem dat Malaysia Airlines gebruikt voor de afhandeling van de vlucht en waarin de hiervoor benodigde gegevens van de passagiers zijn vastgelegd.³²

Passagierslijst

Vlak voor vertrek stelde de grondafhandelaar op Schiphol een passagierslijst samen op basis van de informatie die in het *Departure Control System* aanwezig was. Deze lijst werd aan de inflight supervisor³³ overhandigd en ging mee het vliegtuig in. De afgesloten passagierslijst van de vertrekkende vlucht was op dat moment toegankelijk voor alle lokale stations van Malaysia Airlines, op Schiphol en andere luchthavens, zoals het hoofdkwartier in Kuala Lumpur.

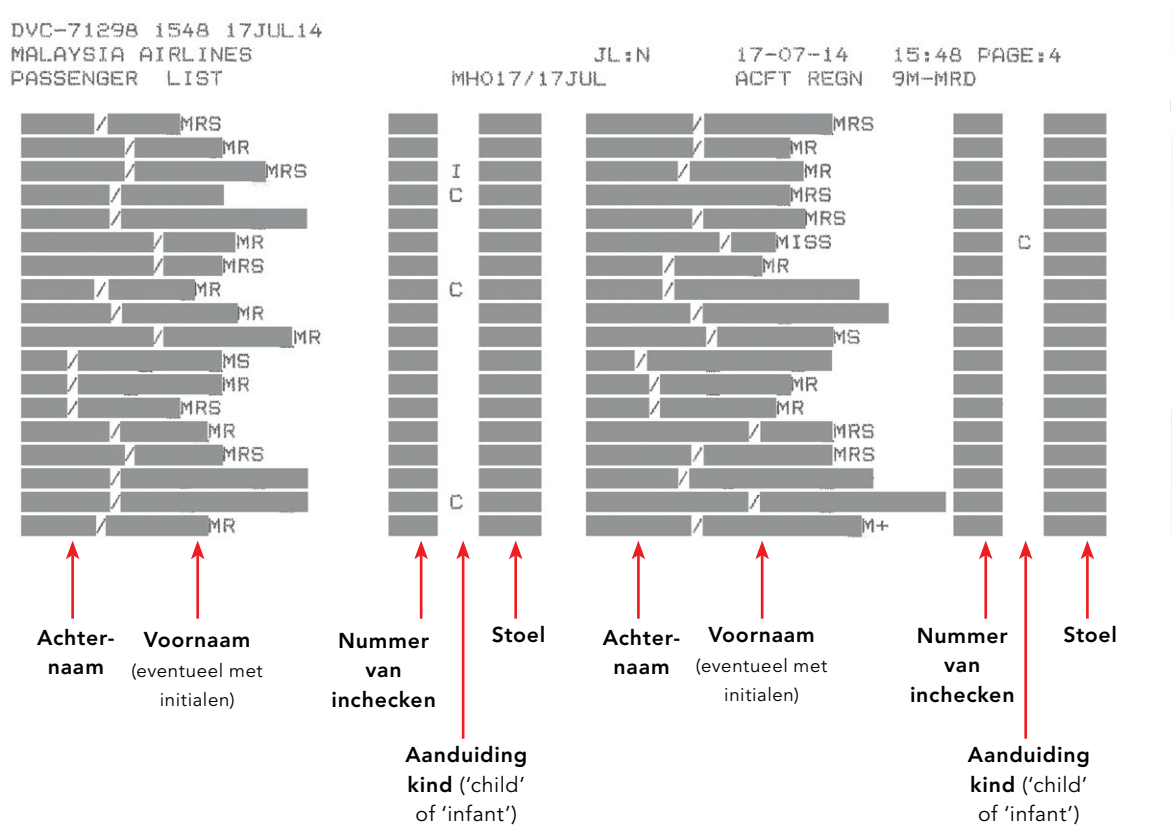
De passagierslijst van vlucht MH17 op 17 juli 2014 vermeldde van de passagiers de achternaam (uitgeschreven zonder spaties tussen de tussenvoegsels, zoals 'van' en 'de'), de eerste voornaam en andere voornamen, soms niet volledig vermeld, het geslacht (niet bij alle passagiers), het nummer van inchecken en het stoelnummer. Zie figuur 4.

³¹ Onder deze landen zijn Australië, Canada, China, India, Japan, Mexico, Rusland, Spanje (uitgezonderd passagiers uit Schengen-landen), Turkije, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten.

³² Zie hiervoor ook paragraaf 3.3.2 van dit rapport onder punt c. Beschikbaarheid van passagiersinformatie.

³³ Deze geeft leiding aan een groep van het cabinepersoneel en heeft een aantal administratieve taken in het vliegtuig.

Ook stond vermeld of het ging om een kind met eigen zitplaats (aangeduid met 'C') of om een passagier met een kind op schoot (aangeduid met 'I').



Figuur 4: Fragment uit de passagierslijst (geanonimiseerd) van vlucht MH17 van 17 juli 2014. (Bron: Malaysia Airlines)

Na het bekend worden van de crash van vlucht MH17 was dit de eerste passagierslijst die overhandigd is aan de autoriteiten op Schiphol (zie hoofdstuk 4).

3.3 Analyse

3.3.1 Passagiersinformatie vlucht MH17

Passagierslijst

De passagierslijst die de grondaafhandelaar had samengesteld op basis van de informatie in het *Departure Control System* bleek overeen te stemmen met de passagiers die zich daadwerkelijk in het vliegtuig bevonden. Daaruit valt te concluderen dat de wijzigingen die zich voor vertrek hebben voorgedaan, onder meer als gevolg van het omboeken van diverse passagiers, in het *Departure Control System* waren verwerkt. De namen kwamen, op enkele schrijffouten na, overeen met de namen van de passagiers die daadwerkelijk aan boord waren gegaan. Van de kinderen die bij één van hun ouders op schoot zaten, waren de naam en het geslacht niet vermeld. De informatie per passagier was beperkt, maar voldeed aan de bepalingen van het Verdrag van Chicago.

Informatie over nationaliteiten

De passagierslijst bood geen inzicht in de nationaliteiten van de passagiers. Malaysia Airlines moest deze informatie op het hoofdkwartier eerst uit het afgesloten *Departure Control System* en het reserveringssysteem ophalen. Van 236 passagiers kon Malaysia Airlines in de loop van donderdagavond (22.30 MET; 20.30 UTC) de nationaliteit bekend maken, van 47 passagiers nog niet. Alleen van de passagiers die reisden naar een API-land en van passagiers die rechtstreeks bij Malaysia Airlines hadden geboekt, was de nationaliteit en andere paspoortinformatie zoals de geboortedatum en het paspoortnummer in het systeem van de luchtvaartmaatschappij vastgelegd. Van de reizigers die rechtstreeks bij Malaysia Airlines hadden geboekt, was thuisblijverinformatie beschikbaar, voor zover de passagiers die gegevens hadden ingevuld.

Malaysia Airlines op Schiphol week met bovenstaande werkwijze af van de interne procedure, zoals deze was vastgesteld voor alle vluchten van Malaysia Airlines. Sinds 1 oktober 2008 stelde Malaysia Airlines voor alle vluchten, dus ook de vluchten naar de landen die geen API-gegevens verlangen, aan zichzelf verplicht dat van elke passagier de nationaliteit werd vastgelegd in het *Departure Control System*.³⁴ De reden hiervoor was om de vaststelling van de nationaliteit van passagiers te bespoedigen in het geval van onregelmatigheden bij een vlucht.³⁵ De vestiging van Malaysia Airlines op Schiphol liet na om deze interne procedure bij de vluchten vanaf Schiphol, waaronder vlucht MH17, in te voeren. Tussen het moment van invoering in 2008 en de ramp met vlucht MH17 op 17 juli 2014 werd dit niet opgemerkt bij interne audits of controles.

Na de ramp is de interne procedure door Malaysia Airlines op Schiphol alsnog opgepakt, waardoor sinds 19 juli 2014 de nationaliteiten van alle passagiers worden geregistreerd en vastgelegd in het *Departure Control System*. Met ingang van 24 juli 2014 heeft Malaysia Airlines de interne eisen voor de registratie van passagiersgegevens naar landen die geen API-landen zijn, nog verder uitgebreid. Vanaf die datum dienen naast de nationaliteit ook de paspoortgegevens (paspoortnummer en geboortedatum) bij het inchecken te worden vastgelegd, handmatig of via het scannen van het paspoort. Wanneer dat niet bij het inchecken gebeurt, dient dit bij het instappen alsnog te worden gedaan. Het vliegtuig mag pas vertrekken nadat gecontroleerd is dat van alle passagiers de bovengenoemde paspoortgegevens zijn vastgelegd.³⁶ De gegevens worden vastgelegd in het *Departure Control System*.

³⁴ Vastgelegd in de Ground Operations Manual (handboek voor grondhandelingen) van Malaysia Airlines.

³⁵ Airport Service Notice van Malaysia Airlines van 18 november 2008.

³⁶ Airport Service Notice van Malaysia Airlines van 24 juli 2014.

Deelconclusies

De informatie op de passagierslijst van vlucht MH17 voldeed aan de bepalingen van het Verdrag van Chicago. De namen van de passagiers op de lijst kwamen, op schrijffouten na, overeen met de namen van de inzittenden van het vliegtuig. Drie kleine kinderen zonder zitplaats, waren zonder vermelding van naam en geslacht op de lijst opgenomen.

Gegevens omtrent de nationaliteit van de passagiers waren niet op de lijst, maar wel deels in het *Departure Control System* van Malaysia Airlines beschikbaar. Dit gold echter alleen voor de passagiers die naar een API-bestemming reisden en passagiers die rechtstreeks bij Malaysia Airlines hadden geboekt. Van een deel van de passagiers waren naast de nationaliteit ook paspoortgegevens beschikbaar in het *Departure Control System*. Het had geholpen wanneer Malaysia Airlines op Schiphol de eigen registratieprocedure uit 2008 had gevolgd, alhoewel hier geen internationale verplichting voor gold. Dan was de nationaliteit van alle passagiers van vlucht MH17 vastgelegd en beschikbaar geweest in het *Departure Control System*.

3.3.2 Registratie passagiersinformatie voorafgaand aan een vlucht

Het feit dat relevante informatie over de passagiers na de vliegcrash niet met één druk op de knop beschikbaar was, laat zich verklaren door de wijze waarop de registratie van passagiersinformatie in de burgerluchtvaart is georganiseerd. Deze paragraaf gaat in op:

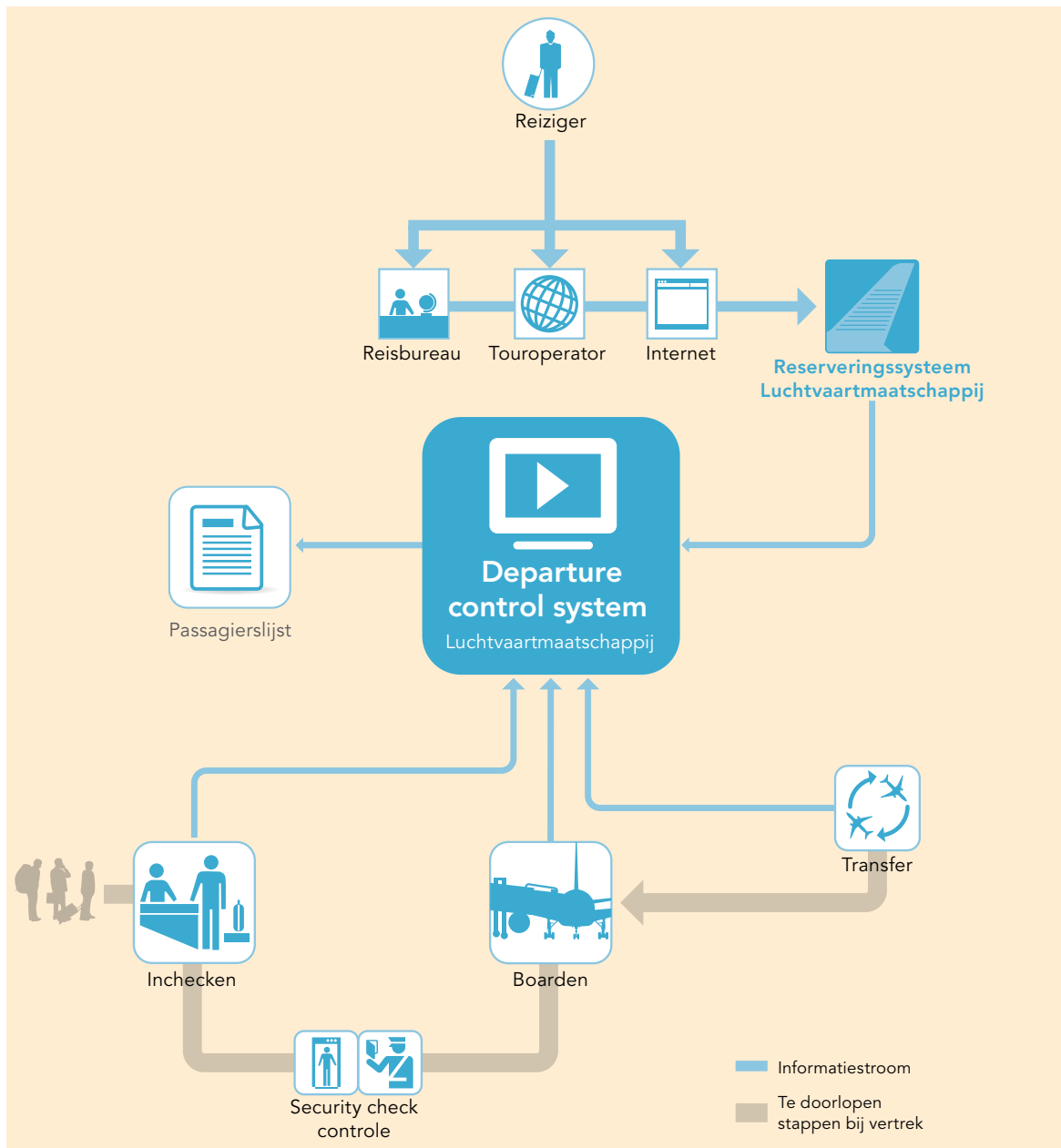
- a. het proces van registratie - van boeken tot vertrek;
- b. het type informatie dat wordt vastgelegd;
- c. de consequenties daarvan voor de beschikbaarheid van passagiersinformatie na een ongeval of ramp.

Deze paragraaf beschrijft het vertrekproces zoals dat in het algemeen in de luchtvaartpraktijk van toepassing is op vluchten die buiten het Schengengebied³⁷ plaatsvinden.

a. Passagiersinformatie van boeken tot vertrek

Het proces van het verkrijgen van informatie bij het boeken van een vlucht tot het uiteindelijk samenstellen van een passagierslijst bij vertrek van een vlucht, bestaat uit diverse stappen. Figuur 5 illustreert de stroom van passagiersinformatie in dit proces.

³⁷ Het Schengengebied bestaat uit 26 landen, waaronder 22 EU-lidstaten, Noorwegen, IJsland, Zwitserland en Liechtenstein. Deze landen hebben het Verdrag van Schengen ondertekend om het vrije verkeer van personen binnen de Europese Unie mogelijk te maken.



Figuur 5: Stroom van passagiersinformatie van boeken tot vertrek.

Boeken van een vlucht

Passagiers kunnen hun vlucht bij verschillende reisorganisaties boeken, zoals een touroperator,³⁸ een reisbureau of direct bij een luchtvaartmaatschappij. Touroperators en reisbureaus beschikken over een eigen reserveringssysteem, van waaruit zij passagiersinformatie gedeeltelijk exporteren naar het reserveringssysteem van de relevante luchtvaartmaatschappij. Dit gebeurt handmatig of - wanneer sprake is van een netwerkverbinding tussen de reserveringssystemen - digitaal. Wanneer direct online of bij de luchtvaartmaatschappij zelf wordt geboekt, worden de gegevens automatisch in het reserveringssysteem gezet. Dit kan een centraal reserveringssysteem of een mondiaal

³⁸ Een touroperator is een bedrijf dat pakketreizen samenstelt bestaande uit vervoer, verblijf en hieraan gerelateerde diensten. Een reisbureau of reisagentschap bemiddelt tussen aanbieders en afnemers van aan reizen gerelateerde diensten zoals vliegtickets, hotelovernachtingen en activiteiten. Deze diensten kunnen in veel gevallen los van elkaar geboekt worden maar ook als compleet pakket.

distributiesysteem zijn.³⁹ In deze systemen komen de vraag naar een vlucht en het aanbod van vluchten bij elkaar. De systemen worden enerzijds gevoed met vluchtgegevens, zoals beschikbaarheid van stoelen, prijzen en reserveringen, en anderzijds met nieuwe reserveringen met bijbehorende passagiersinformatie.

Zodra een combinatie is gemaakt tussen een boeking en een vlucht, maakt het reserveringssysteem van de luchtvaartmaatschappij een *passenger name record* aan, waarmee de persoonsgegevens worden gekoppeld aan de vluchtgegevens. Op basis hiervan kan de luchtvaartmaatschappij een elektronisch vliegticket uitgeven.

Inchecken

Ongeveer 48 uur voor vertrek van de vlucht worden de passagiersgegevens vanuit het reserveringssysteem van de luchtvaartmaatschappij overgezet naar het *Departure Control System*. Dit betreft alleen de informatie die nodig is voor de afhandeling van de vlucht. Deze informatie is bij aanvang van de incheckprocedure toegankelijk voor de luchtvaartmaatschappij en/of diens grondafhandelaar.

Passagiers kunnen via internet of op de luchthaven (op Schiphol via de selfservicekiosk of aan de balie) inchecken. Bij het inchecken aan de balie worden de passagiersgegevens in het *Departure Control System* aan de hand van het paspoort geverifieerd. Het hangt van de eindbestemming en de luchtvaartmaatschappij af of paspoortgegevens worden vastgelegd.



Figuur 6: Incheckbalie Malaysia Airlines op Schiphol. (Bron: ANP/E. Elzinga)

³⁹ In de luchtvaartsector worden de termen *central reservation system* (het reserveringssysteem van één luchtvaartmaatschappij) of *global distribution system* (het reserveringssysteem van een groot aantal luchtvaartmaatschappijen gezamenlijk) gebruikt.

Grenscontrole

Na het inchecken passeert de passagier op Schiphol een grenscontrolepost van de Koninklijke Marechaussee. Deze controleert - als naar een land buiten het Schengengebied wordt gereisd - het paspoort en eventueel ook de boardingkaart. Er is sprake van een visuele controle; de informatie wordt niet ingescand en/of structureel vastgelegd. De grenscontrole van de Koninklijke Marechaussee staat los van de controles die de luchtvaartmaatschappij uitvoert. De grenscontrole wordt uitgevoerd ten behoeve van het tegengaan van illegale immigratie en het effectief bestrijden van georganiseerde criminaliteit.

Boarden

Op luchthaven Schiphol worden de passagier en diens handbagage omwille van security redenen gecontroleerd. Na deze security controle vindt nog een laatste controle plaats op basis van het paspoort en de boardingkaart, alvorens de passagier het vliegtuig mag betreden. In het *Departure Control System* legt de luchtvaartmaatschappij vast wie daadwerkelijk aan boord gaan. De boardinggegevens in het *Departure Control System* vormen de basis voor de passagierslijst van de betreffende vlucht.

Vluchten als van Schiphol naar Kuala Lumpur worden vrijwel standaard overboekt, omdat de ervaring leert dat een aantal passagiers niet verschijnt voor de vlucht (*no show*), bijvoorbeeld door ziekte of vertraging. Het kan incidenteel zelfs voorkomen dat passagiers na het instappen worden overgeboekt naar een andere vlucht, zodat zij alsnog het vliegtuig verlaten. Om te zorgen dat de boardinggegevens overeenstemmen met de personen die zich in het vliegtuig bevinden, moeten alle wijzigingen nog voor vertrek in het *Departure Control System* worden verwerkt. Dit geldt ook voor transfers⁴⁰ die zich op het laatste moment voordoen.

Vertrek van het vliegtuig

De luchtvaartmaatschappij of de grondaafhandelaar stelt na het instappen een passagierslijst en een lijst van bemanning op en zorgt ervoor dat deze op papier of op een usb-stick mee het vliegtuig ingaan. Voor de luchtvaartmaatschappij heeft de lijst van passagiers in het vliegtuig voornamelijk een operationele functie, zoals een goede dienstverlening tijdens de vlucht. Na het afsluiten van de boardingprocedure is de passagierslijst doorgaans ook direct elektronisch beschikbaar bij de luchtvaartmaatschappij op de plaats van bestemming en het hoofdkwartier. Wanneer bepaalde landen naast eventuele API-gegevens nog aanvullende eisen stellen aan de te verstrekken passagiersinformatie, dan wordt deze informatie tevens verstuurd naar de autoriteiten van het land van bestemming.

Deelconclusie

Tijdens het boeken, reserveren en afhandelen van de vlucht wordt passagiersinformatie vastgelegd, verspreid over de verschillende registratiesystemen die hiervoor worden gebruikt. Het *Departure Control System* van de luchtvaartmaatschappij bevat de meest actuele informatie over de passagiers die aan boord zijn gegaan en is de basis voor de passagierslijst in het vliegtuig.

⁴⁰ Bij een transfer stapt een passagier van het ene vliegtuig over op het andere vliegtuig.

b. Type passagiersinformatie

Persoonsgegevens

Vliegtuigpassagiers dienen in het bezit te zijn van een geldig reisdocument, zoals een paspoort of ander identiteitsbewijs. Reizigers zijn verplicht de paspoortinformatie te verstrekken bij het boeken van de vlucht en/of het inchecken als de luchtvaartmaatschappij hier naar vraagt. Er zijn reisorganisaties en luchtvaartmaatschappijen die aan alle reizigers de paspoortgegevens, nationaliteit en/of geboortedatum vragen, ongeacht of hiertoe een verplichting bestaat. De meeste luchtvaartmaatschappijen doen dat niet vanwege de extra tijd en kosten die aan de verwerking van deze aanvullende informatie verbonden zijn.

Gegevens verwanten (thuisblijvers)

Welke persoonsgegevens naast bovengenoemde verplichtingen aan reizigers worden gevraagd en geregistreerd, bepalen de verschillende instanties grotendeels zelf; hier worden geen specifieke eisen aan gesteld.

Reisorganisaties bieden reizigers doorgaans de mogelijkheid, zo is uit het onderzoek gebleken, om gegevens van thuisblijvers op te geven zodat men deze op de hoogte kan stellen in geval van nood. Europese luchtvaartregelgeving⁴¹ bepaalt dat luchtvaartmaatschappijen reizigers de mogelijkheid dienen te bieden om contactgegevens van een verwante op te geven. Reizigers zijn niet verplicht om gegevens van thuisblijvers te verstrekken. Als zij dat wel hebben gedaan, mag de luchtvaartmaatschappij deze informatie alleen gebruiken bij een ongeval of ramp; de informatie mag niet aan derden worden doorgegeven noch voor commerciële doeleinden worden gebruikt.

Betrouwbaarheid van informatie

Totdat een passagier incheckt, wordt de opgevraagde, geregistreerde en gedeelde passagiersinformatie niet gecontroleerd. Zo kunnen reizigers - al dan niet bewust - onjuiste informatie geven en ervoor kiezen om niet-verplichte gegevens achterwege te laten. Een eerste controle van een deel van de gegevens vindt plaats bij het inchecken en/of het boarden. In de tussentijd kunnen gegevens zijn veranderd. Zo kan een identiteitsdocument zijn verlopen, waardoor een passagier met een ander document reist dan waarmee is geboekt. Tot slot kan vervuiling optreden doordat informatie niet goed van het ene naar het andere systeem wordt doorgezet en doordat er fouten worden gemaakt tijdens de registratie.

⁴¹ Artikel 20 lid 3, EU-verordening 996/2010.

Deelconclusies

Er is geen eenduidigheid in de informatie die per passagier wordt vastgelegd. Luchtvaartmaatschappijen zijn niet verplicht om de informatie uit het paspoort van alle passagiers te registreren. Alleen van passagiers die reizen naar een API-land moet de luchtvaartmaatschappij voldoen aan de registratieverplichtingen die door het betreffende land zijn opgelegd.

Tot aan het inchecken worden passagiersgegevens niet geverifieerd. Daarna wordt een beperkt deel van de informatie gecontroleerd. Omdat daardoor verificatie van informatie grotendeels ontbreekt, is de betrouwbaarheid van passagiersinformatie niet gegarandeerd.

c. Beschikbaarheid van passagiersinformatie

Filteren van informatie

Gaandeweg het proces van boeken tot vertrek wordt de geregistreerde passagiersinformatie van het ene naar het andere registratiesysteem doorgezet, eindigend in het *Departure Control System*. Het *Departure Control System* is de meest actuele bron van informatie over de inzittenden van het vliegtuig. Deze informatie is direct beschikbaar voor de luchtvaartmaatschappij en met de spreekwoordelijke druk op de knop uit het systeem te halen. Niet alle passagiersinformatie belandt in het *Departure Control System*. Vanwege doelmatigheid en commerciële belangen⁴² wordt alleen de voor de vlucht essentiële informatie doorgezet. De consequentie van het filteren is dat diverse gegevens in de verschillende systemen 'achterblijven'. Met name in de fase van boeken wordt veel praktische informatie vastgelegd die van belang kan zijn om vast te stellen wie in het vliegtuig zaten en wie de verwanten zijn. Het gaat dan bijvoorbeeld om adres- en contactgegevens van passagiers of om gegevens van 'thuisblijvers' die in het geval van nood benaderd kunnen worden.

Informatie in het Departure Control System

Het *Departure Control System* ondersteunt de afhandeling van de vlucht op de luchthaven en bevat niet meer gegevens dan hiervoor nodig zijn. Dit zijn functionele gegevens over de passagier (naam, business/economy, maaltijdvoorkeuren, kinderen zonder zitplaats, et cetera), maar ook API-gegevens (zoals nationaliteit, paspoortnummer en geboortedatum). Hoewel API-gegevens vooral worden gebruikt voor security-doel-einden (betere grenscontrole en tegengaan illegale immigratie), bieden ze gerichte aanknopingspunten voor het verifiëren van de identiteitsgegevens van de passagiers.

Zolang landen verschillende gegevens verlangen en luchtvaartmaatschappijen zich veelal beperken tot het vastleggen van verplicht gestelde informatie, zullen de persoons-

⁴² Persoonsgegevens hebben een commerciële waarde, bijvoorbeeld om aan de hand van die gegevens rechtstreekse aanbiedingen aan die persoon te kunnen doen.

gegevens in het *Departure Control System* per passagier verschillen. Als binnen het Schengengebied wordt gereisd, is er geen wettelijke verplichting om een identiteitsbewijs te controleren voor een vlucht, en dus ook niet om de betreffende gegevens vast te leggen. In dat geval hangt het van de luchtvaartmaatschappij af of deze worden geregistreerd of niet.

Dat luchtvaartmaatschappijen meer kunnen vastleggen dan strikt noodzakelijk is, blijkt uit de initiatieven van Malaysia Airlines om van alle passagiers de paspoortgegevens (nationaliteit, paspoortnummer en geboortedatum) vast te leggen. Duidelijkheid over de nationaliteit is een van de eerste zaken die na een ongeval of ramp aan de orde zijn. De autoriteiten moeten immers op de hoogte worden gesteld als ingezetenen van hun land bij het ongeval betrokken zijn. Daarnaast is identiteitsgebonden informatie, zoals een paspoortnummer of geboortedatum, van waarde voor het krijgen van een slachtofferbeeld. De snelle beschikbaarheid van contactgegevens van thuisblijvers helpt het proces om nabestaanden te vinden.

Toegankelijkheid

Voor de informatie die niet in het *Departure Control System* maar in andere systemen (bijvoorbeeld van de reisorganisaties) is vastgelegd, zullen meerdere handelingen nodig zijn om deze naar boven te halen. Luchtvaartmaatschappijen hebben geen toegang tot de reserveringssystemen van reisorganisaties. Bovendien is niet zeker of de benodigde informatie in de betreffende systemen aanwezig is, omdat - zoals in de vorige paragraaf is aangegeven - geen verplichtingen worden gesteld aan de informatie die bij het boeken moet worden vastgelegd. Het hangt in dat geval af van de reisorganisatie/luchtvaartmaatschappij (wat deze vraagt) en van de boeker (wat deze invult) welke gegevens in het systeem terecht komen. Andersom geldt dat reisorganisaties geen inzage hebben in het *Departure Control System* van de luchtvaartmaatschappij. Dit geldt ook voor de codeshare-luchtvaartmaatschappij die niet betrokken is bij de afhandeling van de vlucht (in dit geval KLM). Codeshare-partners en de reisorganisaties kunnen alleen de boekingsgegevens raadplegen. Zij weten dus niet of personen die via hen hebben geboekt daadwerkelijk aan boord van het vliegtuig zijn gegaan. Deze informatie is alleen bekend bij de luchtvaartmaatschappij die de vlucht uitvoert en/of diens grondaafhandelaar.

Deelconclusies

Alleen de voor de vluchtafhandeling benodigde informatie belandt in het *Departure Control System* van de luchtvaartmaatschappij. Het gevolg is dat de overige gegevens, die van belang kunnen zijn na een ongeval of ramp, in de verschillende systemen 'achterblijven'. Deze systemen zijn niet allemaal toegankelijk voor de luchtvaartmaatschappij, waardoor de informatie niet met één druk op de knop beschikbaar is. Zolang landen verschillende gegevens verlangen en luchtvaartmaatschappijen de registratie van passagiersgegevens beperken tot de verplicht gestelde informatie, zal de beschikbare informatie per passagier verschillen.

3.4 Samenvattend

Malaysia Airlines had een passagierslijst beschikbaar die voldeed aan de richtlijnen die gelden voor de luchtvaartsector. De passagierslijst bevatte informatie over de namen en het geslacht van de passagiers. Er waren meer gegevens nodig om met zekerheid vast te stellen wie daadwerkelijk in het vliegtuig zaten.⁴³ Deze gegevens konden niet meteen uit de systemen kon worden gehaald, als gevolg van de organisatie van de registratie van passagiersinformatie enerzijds en het ontbreken van verplichtingen om deze informatie van alle passagiers vast te leggen anderzijds. De gegevens die wel waren vastgelegd, bevonden zich niet allemaal in het *Departure Control System*, het computersysteem voor de afhandeling van de vlucht. Een deel van de informatie was achtergebleven in de boekings- en reserveringssystemen van andere partijen en was daardoor niet direct voorhanden bij Malaysia Airlines. Malaysia Airlines was wel in staat om de nationaliteitsgegevens van alle inzittenden binnen twee dagen op te leveren.

Concluderend kan worden gesteld dat de verwachting dat passagiersinformatie na een ramp of ongeval met één druk op de knop beschikbaar is, niet strookt met de praktijk. Er kan altijd een passagierslijst opgeleverd worden, maar de informatie op deze lijst biedt onvoldoende basis om contact te kunnen leggen met nabestaanden en hen direct uitsluitel te geven of hun naasten wel of niet in het vliegtuig zaten. De consequentie is dat de betrokken overheidsorganisaties hoe dan ook nadere informatie zullen moeten verzamelen en verifiëren alvorens zij nabestaanden kunnen informeren.

⁴³ Gegevens over de nationaliteit, de geboortedatum en het paspoortnummer.

4 PASSAGIERSINFORMATIE NA DE CRASH

4.1 Inleiding

Voor familieleden en andere personen die dicht bij een slachtoffer staan, is het van groot belang om na een vliegtuigongeval of ramp zo snel mogelijk uitsluitel te krijgen over het lot van hun naaste(n). Snelle en betrouwbare informatie over de vraag wie er aan boord van het betrokken toestel zaten en wat de toestand van de inzittenden is, is daartoe cruciaal. De passagierslijst die de luchtvaartmaatschappij kort na een vliegtuigongeval verstrekt is een startpunt. Dit is een lijst met de passagiersinformatie die op dat moment beschikbaar is, zo blijkt uit het vorige hoofdstuk. De kwaliteit en samenstelling van de passagierslijst verschilt per luchtvaartmaatschappij en per vlucht (regionaal, intercontinentaal). Het staat vast dat de passagierslijst niet de informatie bevat die overheden nodig hebben om familieleden van slachtoffers te kunnen informeren over de aanwezigheid van hun naaste(n) in het vliegtuig. Daarvoor zal de beschikbare informatie over slachtoffers en nabestaanden eerst verzameld, gekoppeld en geverifieerd moeten worden.⁴⁴

Dit hoofdstuk start met een overzicht van de relevante partijen en processen in paragraaf 4.2. De daarop volgende paragrafen beschrijven hoe het informatieproces na de ramp met vlucht MH17 in de praktijk is verlopen. Daarbij wordt zowel ingegaan op de planvorming in de voorbereidende fase (paragraaf 4.3) als op de uitvoering in de acute fase: opschaling (paragraaf 4.4), het registreren van nabestaanden (paragraaf 4.5), het verzamelen, verspreiden en verifiëren van passagiersinformatie (paragraaf 4.6) en het informeren van nabestaanden (paragraaf 4.7). Paragraaf 4.8 beschrijft de beleving van de nabestaanden.

4.2 Relevante partijen en processen

Wanneer zich een vliegtuigongeval of -ramp voordoet, zullen afhankelijk van de situatie diverse partijen een rol krijgen in het verzamelen, verspreiden en verifiëren van passagiersinformatie. Niet in alle gevallen zijn dezelfde partijen betrokken en/of primair aan zet. Wanneer een vliegtuig in Nederland verongelukt, speelt de betrokken veiligheidsregio een prominente rol in het proces van het registreren van slachtoffers en verwanten en het informeren van nabestaanden. Wanneer Nederlanders in het buitenland betrokken raken bij een vliegtuigongeval, is het ministerie van Buitenlandse Zaken aan zet om de slachtoffers in kaart te brengen en verantwoordelijk voor het informeren van familieleden/nabestaanden.⁴⁵ Verongelukt een vliegtuig op weg naar of afkomstig

⁴⁴ Pas na identificatie van het slachtoffer is de informatie volledig gevalideerd en betrouwbaar.

⁴⁵ Het informeren van de nabestaanden gebeurt in de regel door de politie.

van een Nederlandse luchthaven, dan hebben publieke en private organisaties op en rond de luchthaven ook om uiteenlopende redenen een verantwoordelijkheid die raakt aan het verzamelen, verspreiden, verifiëren van informatie over slachtoffers en nabestaanden en het informeren van nabestaanden.

In het geval van de ramp met vlucht MH17, namelijk het in het buitenland neerstorten van een Maleisisch vliegtuig afkomstig van Schiphol met veel Nederlandse slachtoffers, hebben onderstaande partijen de volgende rol gehad in het informatieproces.

Luchthavenpartijen op Schiphol

Tot de luchthavenpartijen op Schiphol behoort ten eerste de betrokken luchtvaartmaatschappij, in dit geval Malaysia Airlines. Deze is verplicht om binnen twee uur een passagierslijst aan de autoriteiten te overhandigen. In de planvorming⁴⁶ is geregeld dat de passagierslijst in het geval van een vlucht van of naar Schiphol wordt opgevraagd door de Commissie van Overleg,⁴⁷ het actiecentrum van Amsterdam Airport Schiphol tijdens een crisis op de luchthaven. Via de Commissie van Overleg wordt de lijst vervolgens beschikbaar gesteld aan de burgemeester van de gemeente Haarlemmermeer.⁴⁸ Een functionaris van de luchtvaartmaatschappij kan worden uitgenodigd om deel te nemen aan deze commissie.

Lokale en regionale partijen

Bij een ongeval met een vliegtuig dat afkomstig was van of op weg was naar luchthaven Schiphol heeft de burgemeester van de gemeente Haarlemmermeer een rol indien sprake is van een (dreigende) aantasting van de openbare orde en veiligheid binnen de gemeente als gevolg van dat ongeval. Daarbij kan gedacht worden aan activiteiten die nodig zijn vanwege een toestroom van verwanten en andere belangstellenden naar de luchthaven, zoals het regelen van opvanglocaties voor verwanten.⁴⁹ In de acute fase is de burgemeester van de gemeente of de voorzitter van de veiligheidsregio verantwoordelijk voor het slachtofferbeeld en het informeren van verwanten wanneer het ongeval in zijn gemeente of regio plaatsvindt. Indien het vliegtuig afkomstig is van of op weg is naar de luchthaven Schiphol, heeft de burgemeester van Haarlemmermeer een ondersteunende rol bij het informeren van verwanten die zich verzamelen op Schiphol.⁵⁰ Het Operationeel Team⁵¹ in de regio is belast met de operationele leiding van het incident en de afstemming met andere betrokken partijen.

Koninklijke Marechaussee (KMar)

De Koninklijke Marechaussee geeft uitvoering aan de politietaak op luchthavens. Vanuit die rol heeft de Koninklijke Marechaussee - onder het gezag van de Officier van Justitie - de eigenstandige taak om informatie te verzamelen in het kader van strafrechtelijk onderzoek. Daarvoor is het nodig de passagierslijst te verkrijgen en deze volledig te krijgen.

⁴⁶ Zie het Crisisbestrijdingsplan Schiphol en het Deelplan Bevolkingszorg van het Regionaal Crisisplan Kennemerland.

⁴⁷ Zie bijlage C voor een toelichting.

⁴⁸ Zie bijlage C voor een toelichting.

⁴⁹ Zie bijlage D voor een toelichting.

⁵⁰ Dit laatste geldt ook voor ongevallen buiten de veiligheidsregio Kennemerland.

⁵¹ Zie bijlage C voor een toelichting.

De Koninklijke Marechaussee is ook in de crisisorganisatie op Schiphol vertegenwoordigd. Vanwege de politietaak op Schiphol wordt de Koninklijke Marechaussee na een vliegtuigongeval bij verschillende activiteiten betrokken, zoals bij het registreren van verwanten die naar de luchthaven komen of het afschermen van de locatie waar verwanten zich verzamelen. Om de lijst met slachtoffers en verwanten op te stellen, kan de regio een beroep doen op de Koninklijke Marechaussee, omdat deze organisatie toegang heeft tot bronnen (informatiesystemen) en over competenties beschikt om researchwerk te doen. De Koninklijke Marechaussee kan zijn kennis en expertise dus tevens inzetten ten behoeve van de crisisorganisatie.

Nationale Politie, LTFO en Familierechercheurs

De Nationale Politie heeft onder meer de taak om de openbare orde te handhaven en strafbare feiten op te sporen. Maar de politie verleent ook hulp in noodsituaties en bij rampen. De politietaken die de Koninklijke Marechaussee binnen het werkingsgebied van het Crisisbestrijdingsplan Schiphol verricht, gelden buiten dat werkingsgebied (binnen Nederland) voor de Nationale Politie. Ook de Nationale Politie zet zijn kennis en expertise in ten behoeve van de crisisorganisatie.

Het Landelijk Team Forensische Opsporing (LTFO) bestaat uit specialisten op het gebied van forensische opsporing en slachtofferidentificatie op omvangrijke en complexe plaatsen delict.⁵² Het team wordt ingezet bij rampen in Nederland, zoals de Bijlmerramp en de vuurwerkramp in Enschede. Het team kan ook in het buitenland worden ingezet, zoals in dit geval bij de crash van vlucht MH17 in Oekraïne. Inzet van het LTFO in het buitenland gebeurt alleen in opdracht van de minister van Veiligheid en Justitie op verzoek van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Bij grotere calamiteiten wordt de hulp ingeroepen van de familierechercheurs van de Nationale Politie. Zij informeren de nabestaanden over het lot van hun naasten. Zij zijn vanaf het moment dat zij familieleden informeren, het overheidscontactpunt voor de nabestaanden. Bij het identificeren van slachtoffers is slachtoffer- en verwanteninformatie nodig. Hiervoor stelt het LTFO zogenoemde ante mortem dossiers op. Familierechercheurs hebben ook de taak om nadere informatie te verzamelen ten behoeve van deze dossiers. Het LTFO coördineert de inzet van de familierechercheurs.

Ministerie van Buitenlandse Zaken

Elk ministerie neemt maatregelen op het eigen beleidsterrein om rampen en crises aan te pakken. Daarvoor heeft elk ministerie een departementaal coördinatiecentrum (DCC). Daar waar mogelijk Nederlanders in het buitenland getroffen zijn door een ramp, ongeval of crisis, is het ministerie van Buitenlandse Zaken het verantwoordelijke ministerie voor de afhandeling van de daaruit volgende consulaire werkzaamheden. Naast internationale afstemming, met bijvoorbeeld ambassades, is het een prioritaire taak van het ministerie van Buitenlandse Zaken om gegevens vast te leggen van slachtoffers en vermisten en de

⁵² Het LTFO is een team van de politie en andere partners, te weten Defensie, universitaire ziekenhuizen en forensisch tandartsen. Het LTFO heeft twee hoofdtaken: 1. forensische opsporing, gericht op de mogelijke dader(s) en het vaststellen van de toedracht van het incident en 2. berging en identificatie van slachtoffers.

nabestaanden daarover te informeren. Het ministerie van Buitenlandse Zaken beschikt over een eigen crisistelefoonteam, dat voor grote calamiteiten kan worden ingezet om informatie te verstrekken en vast te leggen.

Dit betekent dat in geval van een burgerluchtvaartongeval in het buitenland met Nederlandse slachtoffers, de daarna te ondernemen acties voor de registratie van gegevens van slachtoffers en hun nabestaanden formeel onder leiding van het ministerie van Buitenlandse Zaken plaatsvinden.

Ministerie van Veiligheid en Justitie en de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV)

De minister van Veiligheid en Justitie is de coördinerend minister op het gebied van crisisbeheersing. Hij is verantwoordelijk voor de inrichting, de werking, de samenhang en de integrale aanpak van het crisisbeheersingsbeleid en het bijbehorende stelsel. De NCTV geeft invulling aan deze taak⁵³ in zowel de zogenaamde 'koude' fase (voorbereiding op een crisis) als de 'warme' fase (tijdens een nationale crisis of serieuze dreigingen).⁵⁴

De coördinatie buiten een crisis om, gaat over het beschermen van belangen en het verhogen van de weerbaarheid in de samenleving. De NCTV verricht daartoe onder andere activiteiten die gericht zijn op het bevorderen van de identificatie en de analyse van dreigingen en risico's op het gebied van nationale veiligheid. De NCTV vervult wisselend een faciliterende, richtinggevende of sturende rol in ketens en netwerken, met als doel de effectiviteit van de betrokken spelers te versterken.

De NCTV neemt ten tijde van een crisis, in samenwerking met vakdepartementen en veiligheidsregio's, de rol van crisismanager op zich en coördineert de crisiscommunicatie.⁵⁵

De nationale crisisstructuur⁵⁶ kan in werking treden wanneer meerdere ministeries betrokken zijn bij de aanpak van de crisis. Deze structuur kan bestaan uit drie crisisteam: het Adviesteam, de Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (ICCb), met de NCTV als voorzitter en de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb), met de minister van Veiligheid en Justitie of de minister-president als voorzitter. In het geval van MH17 zijn alleen de ICCb en MCCb geactiveerd. Activering van de ICCb geschiedt door (een van) de vaste leden of op verzoek van een secretaris-generaal, directeur-generaal of inspecteur-generaal van een ministerie. Taken van de ICCb zijn onder meer het uitwisselen van informatie en inventariseren van informatielacunes, beeld- en oordeelsvorming van de situatie en het nemen van maatregelen in het kader van de voorbereiding, respons en nazorg. De ICCb adviseert eveneens de MCCb per situatie over het bijeenkomen van de commissie, over de voorbereiding, respons en nafase bij intersectorale crises en besluitvorming over de samenhangende aanpak daarvan. De besluitvorming op politiek-bestuurlijk niveau ligt bij de MCCb.⁵⁷ De commissie neemt geen bevoegd-

⁵³ NCTV, *Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming*, april 2013, en www.nctv.nl.

⁵⁴ Organisatieregeling ministerie van Veiligheid en Justitie 2011.

⁵⁵ NCTV, *Jaarplan 2014*, januari 2014.

⁵⁶ Zie bijlage D voor een toelichting.

⁵⁷ De MCCb besluit over een samenhangende aanpak van het geheel van maatregelen en voorzieningen, dat het Rijk treft in samenwerking met andere organisaties ter voorbereiding op, ten tijde van en met betrekking tot de nafase van intersectorale crises waarbij de nationale veiligheid in het geding is.

heden over van enige minister. De betrokken ministers zullen hun bevoegdheden uitoefenen in overeenstemming met de besluiten van de commissie. De voorzitter van de ICCb (NCTV) alsmede een ambtelijk vertegenwoordiger op het niveau van de directeur-generaal of secretaris-generaal van het meest betrokken vakdepartement nemen als vaste adviseurs deel aan de MCCb.

De MCCb kan GRIP Rijk van kracht verklaren (zie blauwe kader). De voorzitter van de MCCb zal via het Nationaal CrisisCentrum het bevoegd gezag informeren over het van kracht verklaren van GRIP Rijk door de MCCb en over de daaraan verbonden consequenties.

Opschaling en GRIP-structuur

Bij een omvangrijk incident moeten hulpverleners van de verschillende hulpverleningsdiensten (brandweer, politie, geneeskundige zorg en bevolkingszorg) vanuit hun dagelijkse werkzaamheden snel kunnen omschakelen en met elkaar (multidisciplinair) kunnen zorgen voor de incidentbestrijding. Snelle besluitvorming en intensieve samenwerking zijn daarbij van belang. Dat vraagt onder meer dat de crisisbeheersing gecoördineerd plaatsvindt. Om die reden is een gecoördineerde regionale incidentbestrijdingsprocedure (GRIP) vastgesteld en een bijbehorende structuur ontwikkeld. In deze GRIP-structuur wordt onderscheid gemaakt in verschillende opschalingsniveaus. In elke fase wordt de crisisorganisatie verder opgebouwd en krijgen organisatieonderdelen en functionarissen specifieke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden toegewezen.

Nederland kende tot voor kort GRIP 1 tot en met 4. Deze GRIP-fasen hebben betrekking op de organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing door de hulpverleningsdiensten van de veiligheidsregio. Naar aanleiding van enkele ongevallen zijn begin 2013 twee extra fasen aan de GRIP-structuur toegevoegd die betrekking hebben op bovenregionale incidenten: GRIP 5 voor een bovenregionaal incident en GRIP Rijk voor een nationaal incident. GRIP Rijk houdt in dat het Rijk op (deel) aspecten de wettelijk aan haar toegekende bevoegdheden toepast. GRIP Rijk is geen opschalingsniveau en kan bij elke GRIP-fase van kracht worden verklaard, zoals in een GRIP 2 situatie. Deze toepassing van wettelijke bevoegdheden kan ingrijpen op de bevoegdheden van bijvoorbeeld het lokaal bevoegde gezag. Daarom is het van belang dat het Rijk de overige bevoegde gezagen hierover informeert. De MCCb kan GRIP Rijk van kracht verklaren als sprake is van een crisis waarbij diverse ministeries een betrokkenheid hebben en de vitale belangen van de Staat of de samenleving zodanig worden bedreigd dat er sprake is van (potentiële) maatschappelijke ontwrichting. Het bijeenkomen van de MCCb betekent niet vanzelfsprekend dat GRIP Rijk van kracht is.

Het Nationaal CrisisCentrum (NCC)

Het Nationaal CrisisCentrum vervult tijdens crises een belangrijke rol. Het NCC is ondergebracht bij het ministerie van Veiligheid en Justitie en valt onder het gezag van de NCTV. Het NCC vervult de functie van interdepartementaal coördinatiecentrum en knooppunt van en voor de bestuurlijke informatievoorziening en de crisiscommunicatie.

Het NCC is de ondersteunende staf en het facilitair bedrijf ten dienste van de (voorbereiding van de) interdepartementale crisisbesluitvorming, zowel op ambtelijk als op politiek-bestuurlijk niveau.⁵⁸ Bij het voorbereiden van de interdepartementale besluitvorming kan een aantal hoofdaandachtsgebieden worden onderscheiden, waaronder:

- *Informatie*: het bijeenbrengen (monitoren, verzamelen en eerste beoordeling) van de feitelijke informatie inclusief vakinhoudelijke informatie. Wat is er aan de hand?
- *Maatregelen*: wat betekent de feitelijke informatie en welke maatregelen worden of moeten worden genomen en door wie? Het betreft een mix van bestuurlijke en operationele maatregelen.⁵⁹

Het NCC is tevens verantwoordelijk voor het informeren van burgemeesters van gemeenten waarvan inwoners zijn omgekomen, in dit geval als gevolg van de ramp met vlucht MH17.

Private partijen

Naast de verschillende overheidsinstanties en de luchthavenpartijen kunnen andere partijen betrokken zijn bij het proces van het verzamelen, verspreiden en verifiëren van passagiersinformatie en het informeren van verwanten. Dit betreft ten eerste de coördinerende alarmcentrale. Nederland telt vier grote alarmcentrales. Elk jaar neemt één van hen de coördinerende rol op zich bij grote calamiteiten en rampen in het buitenland.⁶⁰ Eurocross was op het moment van de ramp met vlucht MH17 de dienstdoende alarmcentrale.

Daarnaast spelen reisorganisaties een rol, zoals in dit geval de reisorganisaties waar passagiers van vlucht MH17 een ticket hadden geboekt, en de Algemene Nederlandse Vereniging van Reisondernemingen (ANVR).

4.3 Planvorming

4.3.1 Bevindingen

De bestudeerde wet- en regelgeving en daarop gebaseerde plannen, alsmede de diverse interviews die de Onderzoeksraad heeft gehouden, leveren het beeld op dat de overheid niet beschikt over een uitgewerkt scenario voor luchtvaartongevallen in het buitenland waarbij veel Nederlanders betrokken zijn. Voor het verzamelen, verspreiden en verifiëren van informatie over slachtoffers en verwanten en het informeren van verwanten bestaat geen overkoepelend plan.

Ten aanzien van de plannen, procedures en handreikingen die opgesteld zijn, zoals het concept Nationaal Noodplan voor burgerluchtvaartongevallen van het ministerie van Infrastructuur en Milieu,⁶¹ de Ambassadeprocedure in geval van een incident op Schiphol (2010) en de Handreiking Crisisbeheersing op luchthavens van het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid (2011) valt te constateren dat deze:

⁵⁸ In ICCb en MCCb.

⁵⁹ NCTV, *Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming*, april 2013.

⁶⁰ In het geval dat acht of meer Nederlanders betrokken zijn.

⁶¹ Zie Bijlage D voor een toelichting.

- geen scenario voor een vliegtuigongeval in het buitenland met veel Nederlandse slachtoffers bevatten en/of;
- zich ten dele nog in de conceptfase bevinden (en dus niet van kracht zijn) en/of;
- zich niet richten op het proces van het verzamelen, verspreiden en verifiëren van informatie over slachtoffers en familieleden met als doel om verwanten te informeren over het lot van hun naaste(n).

Het conceptprotocol *Vrijgeven namen slachtoffers in buitenland* van het NCC (2012) gaat wel uit van een ramp of zwaar incident in het buitenland waar mensen die in Nederland wonen bij betrokken zijn. Dit document is opgesteld ter voorbereiding op de taak van het NCC om burgemeesters zo snel mogelijk te laten weten welke personen uit hun dorp of stad betrokken zijn. Het conceptprotocol geeft een overzicht van taken en verantwoordelijkheden van diverse partijen die in een dergelijk geval een rol spelen, maar is niet toegespitst op een vliegtuigongeval. Enkele relevante partijen die op en rond de luchthaven een rol kunnen spelen worden dan ook niet in het document benoemd, zoals de veiligheidsregio, de Commissie van Overleg en de Koninklijke Marechaussee.

De nationale risicobeoordeling en regionale risicoprofielen van veiligheidsregio's met grote luchthavens⁶² bevatten evenmin een scenario voor een vliegtuigongeval in het buitenland waarbij veel Nederlanders betrokken zijn. Voor luchthavens stelt de Wet veiligheidsregio's verplicht dat er een rampenbestrijdingsplan is. In veiligheidsregio Kennemerland is dit plan onderdeel van het Crisisbestrijdingsplan Schiphol. Veiligheidsregio Kennemerland heeft in dit plan een scenario vliegtuigongevallen buiten Kennemerland opgenomen.⁶³ In het scenario staat dat het bruikbaar is voor luchtvaartongevallen buiten Nederland,⁶⁴ maar de uitwerking ervan richt zich alleen op Nederlandse veiligheidsregio's als brongebied.⁶⁵ De plannen van deze (en andere, hierboven genoemde) veiligheidsregio maakt geen verbinding tussen de activiteiten in de regio en die van overheidsinstanties op nationaal niveau wat betreft het verkrijgen en delen van passagiersinformatie en het proces van het registreren en informeren van verwanten.

4.3.2 Analyse

De Nederlandse overheid heeft zich zowel op landelijk als op regionaal niveau niet voorbereid op het scenario van een vliegtuigongeval in het buitenland met veel Nederlandse slachtoffers. Meer specifiek blijkt dat voor dit scenario het totale proces van het verzamelen, verspreiden en verifiëren van de informatie die nodig is om nabestaanden op de hoogte te stellen van het lot van hun naasten, van tevoren niet is doordacht. Dit is opmerkelijk, omdat bij ieder ongeval met een passagiersvliegtuig op

⁶² Kennemerland (Schiphol), Rotterdam-Rijnmond (Rotterdam-the Hague Airport), Brabant Zuid-Oost (Eindhoven), Drenthe (Eelde) en Zuid-Limburg (Maastricht).

⁶³ Als er sprake is van een dergelijk scenario, dan kan dat in de regio waarbinnen de luchthaven zich bevindt effecten hebben op de (processen op de) luchthaven. Bijvoorbeeld vanwege aanwezige halers/brengers, het voorzien in de informatiebehoefte, psychosociale nazorg, et cetera. De rampenbestrijdingsplannen van enkele andere luchthavens bevatten een soortgelijk scenario.

⁶⁴ In het plan staat beschreven dat het scenario, dat is opgenomen naar aanleiding van incidenten als de vliegtuigcrash in Tripoli en de aswolk in IJsland, onder meer bedoeld is om te gebruiken bij een vliegtuigongeval op internationaal gebied (buiten Nederland) met bestemming of vertrek Schiphol. Het scenario bevat in de uitwerking de zin 'Voor veiligheidsregio brongebied kan ook buitenlandse mogendheid gelezen worden'.

⁶⁵ Veiligheidsregio Kennemerland heeft dit onderkend en heeft aangegeven om naar aanleiding van de ramp met vlucht MH17, de geleerde lessen te verwerken in de crisisorganisatie. Daarbij gaat het onder andere om een nadere specificering van de voorbereidingen op vliegtuigincidenten in het buitenland.

hoofdpijnen dezelfde stappen moeten worden doorlopen alvorens verwanten kunnen worden geïnformeerd over het lot van hun naasten. De (on)mogelijkheden van de systemen bij luchtvaartmaatschappijen die passagiersinformatie bevatten verschillen immers niet per scenario. Bovendien is het opmerkelijk omdat zich eerder ongevallen met veel Nederlandse slachtoffers hebben voorgedaan, zoals de vliegcrash in Tripoli. Hoewel de nabestaanden van de Nederlandse slachtoffers van dat ongeval relatief snel werden geïnformeerd,⁶⁶ leidde de ramp in Tripoli er wel toe dat het NCC het concept-protocol '*Vrijgeven namen slachtoffers in buitenland*' opstelde. Dit protocol is tot op heden echter nog niet van kracht geworden. Bovendien had het protocol in de huidige vorm niet geleid tot coördinatie van het proces, aangezien het daar geen sluitende aanpak voor biedt.

Elke partij met een verantwoordelijkheid die raakt aan dit proces, bereidde zich individueel of in afstemming met andere partijen voor op de eigen taak. Van een overkoepelende voorbereiding met een duidelijke verdeling van taken en verantwoordelijkheden was geen sprake. Daardoor stond op voorhand niet vast hoe partijen zich tot elkaar verhielden, wie het proces coördineerde en wie eindverantwoordelijk was voor het opstellen van één geverifieerde lijst met slachtoffers en nabestaanden.

Deelconclusie

In de planvorming was geen rekening gehouden met het scenario dat een vliegtuig van of naar Nederland met veel Nederlanders aan boord verongelukt in het buitenland. Van een overkoepelende voorbereiding met een duidelijke verdeling van taken en verantwoordelijkheden was geen sprake, waardoor op voorhand niet vaststond wie eindverantwoordelijk was voor het opstellen van een geverifieerde lijst van slachtoffers en nabestaanden.

4.4 Opschaling en initiële keuzes voor aanpak proces

4.4.1 Bevindingen

Nadat de eerste mediaberichten verschenen en bevestigd was dat een vliegtuig van Malaysia Airlines dat vertrokken was vanaf Schiphol, was neergestort, schaalden diverse organisaties op en rond Schiphol en op rijksniveau hun eigen crisisorganisatie op:

- De airport manager van Amsterdam Airport Schiphol besloot het interne crisisteam, de *Commissie van Overleg*, bijeen te roepen. Een van de eerste actiepunten was het verkrijgen van de passagierslijst. In de Commissie van Overleg had men al snel het beeld dat het - gelet op de ervaring met deze vlucht op andere dagen - om een vlucht ging met hoogstwaarschijnlijk veel Nederlanders aan boord.

⁶⁶ Nabestaanden konden sneller geïnformeerd worden omdat, op negen mensen na, alle Nederlandse slachtoffers hun reis geboekt hadden bij twee reisorganisaties.

- De *Koninklijke Marechaussee* op Schiphol schaalde haar eigen crisisorganisatie op en riep de Staf grootschalig en bijzonder optreden (SGB0)⁶⁷ bijeen. Bij de eerste SGB0-vergadering zijn voor de Koninklijke Marechaussee opdrachten vastgesteld. Een belangrijke opdracht was het verzamelen van gegevens ten behoeve van strafrechtelijk onderzoek en het achterhalen van de toedracht. Onderdeel hiervan was het compleet krijgen van de passagierslijst (informatie verzamelen en verifiëren).⁶⁸ De SGB0 besloot de voortgang van deze acties mondeling te melden aan het Operationeel Team van de veiligheidsregio Kennemerland.⁶⁹
- De *veiligheidsregio Kennemerland* schaalde conform het Crisisbestrijdingsplan Schiphol⁷⁰ op naar GRIP 2 (zie het blauwe kader in paragraaf 4.2). In het Operationeel Team zaten onder andere liaisons van Amsterdam Airport Schiphol en de Koninklijke Marechaussee. De vertegenwoordiger van Amsterdam Airport Schiphol stond in contact met de voorzitter van de Commissie van Overleg. Na 21.45 MET (19.45 UTC) was ook een liaison van het NCC bij de vergaderingen van het Operationeel Team aanwezig. In het Operationeel Team waren het verkrijgen van de passagierslijst en het instellen van een landelijk informatienummer belangrijke onderwerpen van gesprek.⁷¹
- Aanvankelijk leefde bij het NCC niet direct het beeld dat er sprake was van een nationale crisis. Het beeld dat het NCC aanvankelijk had, was gebaseerd op het feit dat de ramp niet in Nederland plaatsvond en dat op basis van mediaberichten in de eerste periode na de crash er in eerste instantie slechts enkele Nederlanders betrokken leken te zijn. De noodzaak om op te schalen was er naar inzicht van het NCC nog niet. Het NCC volgde wel de berichtgeving in de (social) media, duidde deze informatie en stelde diverse personen en instanties (waaronder de NCTV in persoon en de minister van Veiligheid en Justitie) op de hoogte van het nieuws. Toen gaandeweg bleek dat het een vlucht betrof die vanuit Schiphol was vertrokken en er wel veel Nederlanders aan boord waren, werd duidelijk dat er een significante rol voor het NCC was. Het NCC schaalde daarom rond 18.00 MET (16.00 UTC) op naar de nationale crisisstructuur. Om 19.00 MET (17.00 UTC) volgde terugkoppeling uit het crisisberaad van het ministerie van Buitenlandse Zaken dat de nationale crisisstructuur in werking zou treden en de ICCb bijeen zou komen. Het NCC had op dat moment als prioriteit om een duidelijk beeld te krijgen van het aantal Nederlanders aan boord en probeerde relevante informatie daarover bij de verschillende betrokken organisaties te verkrijgen.
- Het *ministerie van Buitenlandse Zaken* startte na het lezen van de mediaberichten direct de eigen crisisorganisatie op. Het riep medewerkers van het crisistelefoonteam op en al snel volgde op het ministerie het eerste crisisberaad. In dat overleg werd het

⁶⁷ Actiecentrum van, in dit geval, de Koninklijke Marechaussee op Schiphol.

⁶⁸ Voor het opsporingsproces en het latere identificatieproces was het onder meer van belang om te komen tot een overzicht van de personen die daadwerkelijk aan boord hadden gezeten, identificeerbare gegevens van de passagiers en bemanning en adresgegevens van de geïdentificeerde personen met een woon- of verblijfplaats in Nederland.

⁶⁹ De terugkoppeling ging niet over de inhoud van de passagierslijst, omdat dat als een onderdeel van de opsporingstaak van de Koninklijke Marechaussee wordt gezien, dat valt onder verantwoordelijkheid van de Hoofdofficier van Justitie.

⁷⁰ Scenario vliegtuigongeval buiten de regio Kennemerland.

⁷¹ Verschillende functionarissen van de gemeente Haarlemmermeer (later gevolgd door het Operationeel Team) maakten zich kort na het bekend worden van de ramp hard voor het openstellen van een landelijk informatienummer. De lezingen waarom dat nummer op dat moment niet opengesteld werd, lopen uiteen van dat op dat moment het beeld was dat er te weinig Nederlandse slachtoffers betrokken waren tot het wachten op voldoende bemensing van het crisistelefoonteam alvorens het nummer open te stellen.

van groot belang gezien om duidelijkheid te krijgen over de passagierslijst. In het eerste crisisberaad van het ministerie van Buitenlandse Zaken is het besluit genomen om de ICCb bijeen te laten komen. De MCCb was voor later die avond voorzien.

- Op donderdagavond schaalde ook het LTFO op. Een aantal leidinggevendenden kwam bijeen op Schiphol om de eerste voorbereidingen te treffen in het kader van identificatie en repatriëring van de slachtoffers. Vrijdagavond 18 juli is een delegatie van het LTFO naar Oekraïne afgereisd. De overige functionarissen van het LTFO in Nederland richtten zich verder op het samenstellen van een vermistenlijst en het identificeren van de slachtoffers.

Diverse functionarissen van betrokken organisaties op landelijk niveau hebben in interviews verschillende verklaringen afgelegd. Daaruit volgt dat zowel tussen als binnen de ministeries verschil van inzicht was over wie de leiding had over de crisisorganisatie ten aanzien van het informatieproces. Bij sommige functionarissen binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken bestond het beeld dat het ministerie van Buitenlandse Zaken de leiding had over het proces van het registreren en verifiëren van informatie over slachtoffers en nabestaanden. Op hoger ambtelijk niveau leefde de opvatting dat het ministerie van Veiligheid en Justitie aan zet was en de leiding had. Ook binnen het ministerie van Veiligheid en Justitie leefden verschillende opvattingen hierover. Zo had het NCC in de richting van de veiligheidsregio enkel een faciliterende rol en was er geen sprake van sturing vanuit het Rijk. De NCTV (in persoon) was van mening dat hij de leiding had.

In de loop van de avond van 17 juli begon ook bij veiligheidsregio Kennemerland de vraag te leven wie de leiding en coördinatie had over het algehele proces. Nadat op strategisch niveau hier contact over was geweest tussen de veiligheidsregio en het NCC, werd voor de regio aan het eind van de avond duidelijk dat de leiding en coördinatie op rijksniveau was belegd. Veiligheidsregio Kennemerland zag voor de eigen organisatie verder geen bestuurlijke uitdagingen en dilemma's. Na overleg tussen de leider Operationeel Team en de burgemeester van de gemeente Haarlemmermeer werd daarom besloten dat het opschalen van de regionale organisatie (naar GRIP 3) niet noodzakelijk was en werden voorbereidingen getroffen om uiteindelijk af te schalen.⁷² De MCCb heeft GRIP Rijk niet afgekondigd en ook geen aanwijzing aan betrokken partijen gegeven.

4.4.2 Analyse

Tijdens de afhandeling van de ramp met vlucht MH17, was op zijn minst sprake van onduidelijkheid over wie de leiding had over de crisisorganisatie: was er sprake van GRIP Rijk en was het Rijk aan zet of niet? Zowel binnen de veiligheidsregio als binnen verschillende ministeries hebben functionarissen verklaringen gegeven die op dit punt niet in elkaars verlengde liggen. Men had verschillende gedachten over de rol die het Rijk c.q. het ministerie van Veiligheid en Justitie had. Zoals het rapport *'Eenheid in*

⁷² Veiligheidsregio Kennemerland had het NCC gevraagd of de regio het NCC ondersteuning kon bieden. Mede daarom werd GRIP 2 tot vrijdagochtend gehandhaafd. Vanuit het Rijk is er geen beroep meer gedaan op de veiligheidsregio. Op vrijdagochtend 18 juli om 11.00 MET (9.00 UTC) schaalde de veiligheidsregio Kennemerland formeel af. Eventuele acties zouden vanuit de reguliere structuren (monodisciplinair) worden afgehandeld. De Koninklijke Marechaussee was op dat moment nog bezig met het completeren van de passagierslijst. De Koninklijke Marechaussee besloot hierop de voortgang van de passagierslijst te rapporteren aan het NCC. Het contact tussen deze partijen kwam aan het begin van vrijdagavond tot stand.

Verscheidenheid’ in 2013 al stelde, moet helder zijn wie de feitelijke leiding in handen heeft. Vaststaat dat hier bij alle partijen die deel uitmaakten van de crisisorganisatie verwarring over was.

De verschillen in de opvattingen die op zowel rijks- als regionaal niveau leefden, kunnen te maken hebben met onbekendheid met de nationale crisisstructuur. Het bijeenkomen van de ICCb (onder voorzitterschap van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid) en met name de MCCb (onder voorzitterschap van de minister van Veiligheid en Justitie of de minister-president), kan de indruk hebben gewekt dat sprake was van GRIP Rijk en/of dat het ministerie van Veiligheid en Justitie de leiding had. Maar ook zonder dat sprake is van GRIP Rijk kan de MCCb bijeenkomen in een situatie die vraagt om coördinatie van een intersectorale crisis en besluitvorming over de samenhangende aanpak daarvan. Deze situatie deed zich bij de ramp met vlucht MH17 voor.

Hoewel sprake was van een intersectorale crisis met gevolgen voor de nationale veiligheid, waren er in dit geval geen wettelijke bevoegdheden die in de richting van de regio toegepast hadden kunnen worden. GRIP Rijk had derhalve niet van kracht verklaard kunnen worden. Het afkondigen van GRIP Rijk had in deze situatie overigens niet geleid tot een andere verantwoordelijkheidsverdeling tussen de ministeries wat betreft het proces van het verzamelen, verspreiden en verifiëren van passagiersinformatie en het informeren van verwanten. Ministers blijven ongeacht het wel of niet afkondigen van GRIP Rijk verantwoordelijk voor de eigen taken. Bovendien zou ook in geval van GRIP Rijk geen sprake zijn geweest van een scenario en uitgewerkt plan voor een vliegtuig-ongeval in het buitenland met betrokkenheid van veel Nederlanders.

Los van de mogelijkheid om GRIP Rijk af te kondigen zijn er andere mogelijkheden voor betrokken partijen om de taakverdeling helder te krijgen. De rijkspartijen, de regio en Malaysia Airlines hadden bijvoorbeeld werkafspraken kunnen maken over het delen van relevante informatie.

Deelconclusie

In de eerste dagen na de ramp bestond onduidelijkheid over wie de leiding had over de crisisorganisatie. Verschillende partijen die een rol hadden in - dan wel belang hadden bij de uitkomst van - het proces van het verzamelen, verspreiden en verifiëren van passagiersinformatie, hadden een ander oordeel over wie de leiding had over dit deel van de crisisorganisatie.

4.5 Registreren van nabestaanden

4.5.1 Bevindingen

Registratie op Schiphol

Nadat het nieuws over de ramp met vlucht MH17 bekend was geworden, reisden mensen die vreesden voor het lot van hun naaste(n) naar Schiphol, in de hoop antwoord te krijgen op de vraag of hun naaste(n) aan boord van het neergestorte vliegtuig zat(en). De eerste mensen arriveerden rond 19.00 MET (17.00 UTC) op Schiphol. Zij werden opgevangen in het panoramarestaurant Dakota's. Toen zich in de loop van de avond steeds meer nabestaanden op Schiphol meldden, werd de opvang van de nabestaanden verplaatst naar het nabijgelegen Steigenberger hotel. Malaysia Airlines nam het voortouw bij de opvang van nabestaanden.⁷³ De luchthavenautoriteiten, de Koninklijke Marechaussee en enkele andere partijen⁷⁴ boden ondersteuning. Er werden onder meer formulieren uitgedeeld waarop nabestaanden zich konden registreren. Malaysia Airlines heeft deze formulieren verzameld. Met name de Koninklijke Marechaussee speelde daarbij een belangrijke ondersteunende rol. Malaysia Airlines heeft de Koninklijke Marechaussee afschriften verstrekt van de verzamelde formulieren. Door geen van de overheidspartijen werd de regie over het registreren van nabestaanden overgenomen van Malaysia Airlines.

Diezelfde donderdagavond zijn wel enkele medewerkers van de gemeente Haarlemmermeer met taken op het gebied van bevolkingszorg, waaronder de Officier van Dienst Bevolkingszorg, naar Schiphol gegaan. Daar hebben de medewerkers van de gemeente Haarlemmermeer onder andere vastgesteld welke bevolkingszorg nodig was. Omdat Malaysia Airlines, met ondersteuning van de Koninklijke Marechaussee, de registratie van verwanten op zich hadden genomen, hebben de medewerkers van de gemeente het proces informeren verwanten niet opgestart.⁷⁵

Malaysia Airlines slaagde er niet in de door haar verzamelde informatie over nabestaanden te delen met de landelijke overheden (het NCC en het ministerie van Buitenlandse Zaken). Een functionaris van de gemeente Haarlemmermeer⁷⁶ trachtte vrijdagochtend via het NCC contact tot stand te brengen tussen de luchtvaartmaatschappij en het ministerie van Buitenlandse Zaken om de informatie die Malaysia Airlines via het eigen noodnummer had verzameld met het ministerie te kunnen delen. Op vrijdag aan het eind van de ochtend kwam dit contact tot stand, maar het heeft er echter niet toe geleid dat Malaysia Airlines de verzamelde informatie heeft overgedragen aan het ministerie van Buitenlandse Zaken. Het NCC en het ministerie hadden, behalve voor passagierslijsten, geen belangstelling voor informatie over nabestaanden, zoals de registratieformulieren. Malaysia Airlines deelde deze informatie wel met het hoofdkwartier in Kuala Lumpur. De luchtvaartmaatschappij had ook behoefte aan contact met de overheids-

⁷³ De gemeente is eindverantwoordelijk voor de (coördinatie van de) acute opvang en verzorging van mensen. Dit geldt ook op luchthaven Schiphol. Van de luchtvaartmaatschappij wordt verwacht dat zij een aantal taken uitvoert (waaronder inventariseren en bieden van ondersteuning/hulp) en daarvoor mensen beschikbaar stelt. De luchthaven heeft een faciliterende rol, zoals het zorg dragen voor vervoer naar de tijdelijke opvanglocatie.

⁷⁴ KLM Care Team, Airport Medical Services, Luchthavenpastoraat, GGD-Psychosociale Hulpverlening.

⁷⁵ In reactie op het conceptrapport stellen de gemeente Haarlemmermeer en de veiligheidsregio Kennemerland in een gezamenlijke reactie dat het proces *Informeren Verwanten (net als het proces publieke zorg)*, conform het Deelplan Bevolkingszorg, wel opgestart had moeten worden.

⁷⁶ De liaison van de gemeente Haarlemmermeer die zitting had in de Commissie van Overleg op Schiphol.

partijen onder meer om duidelijkheid te krijgen over de nationaliteit van een aantal slachtoffers. Malaysia Airlines werd niet uitgenodigd deel te nemen aan de landelijke crisisbesluitvormingsoverleggen. Hoewel Malaysia Airlines diverse pogingen ondernam om bij te dragen aan deze overleggen, hielden de betreffende overheidspartijen de deur voor Malaysia Airlines gesloten.⁷⁷

Registratie op andere plaatsen

Naast de nabestaanden die zich op Schiphol meldden, waren er ook nabestaanden die telefonisch aan informatie probeerden te komen. De partijen met wie zij contact zochten, konden echter niet bevestigen of hun naasten in het vliegtuig zaten. In het contact met de nabestaanden hebben enkele partijen wel gegevens over nabestaanden geregistreerd. Dit waren:

- *Eurocross*: De alarmcentrale Eurocross stelde omstreeks 18.15 MET (16.15 UTC) een noodnummer open. Eurocross registreerde de gegevens van mensen die dat nummer belden (naam, telefoonnummer, e-mailadres en relatie tot slachtoffer(s)) in een eigen registratiesysteem.⁷⁸ Op zaterdag heeft Eurocross alle door haar via het noodnummer geregistreerde informatie aan het ministerie van Buitenlandse Zaken en de politie verstrekt. De door Eurocross verzamelde informatie is niet rechtstreeks gedeeld met Malaysia Airlines.
- *Malaysia Airlines*: Malaysia Airlines stelde omstreeks 20.15 MET (18.15 UTC) een internationaal informatienummer open voor nabestaanden van slachtoffers van de vliegcrash. Via dit nummer kwamen nabestaanden in contact met het hoofdkwartier van Malaysia Airlines in Kuala Lumpur, waar men bellers in het Engels te woord stond. Op vrijdag opende Malaysia Airlines, met hulp van KLM, ook een telefooncentrale in Nederland, zodat ook communicatie in het Nederlands kon plaatsvinden. Malaysia Airlines registreerde informatie over de nabestaanden die het informatienummer belden.
- *Ministerie van Buitenlandse Zaken*: Het ministerie van Buitenlandse Zaken stelde omstreeks 21.20 MET (19.20 UTC) een noodnummer open voor nabestaanden. Dit nummer was bestemd voor het verzamelen van informatie over mogelijke Nederlandse slachtoffers en hun nabestaanden en voor het zo goed mogelijk informeren van nabestaanden over de mogelijkheden voor verdere hulp. Het nummer had niet als doel de nabestaanden te informeren over wie er wel of niet op de passagierslijst van vlucht MH17 stond. Malaysia Airlines maakte dit nummer tijdens een persconferentie op Schiphol om 22.30 MET (20.30 UTC) bekend en riep daarbij nabestaanden op dat nummer te gebruiken. Na deze melding werd het informatienummer overspoeld met

⁷⁷ Omdat de oorzaak van de crash nog niet duidelijk was, hielden de landelijke partijen Malaysia Airlines buiten de crisisoverleggen. Wel werd de luchtvaartmaatschappij betrokken bij (de voorbereiding van) de eerste nabestaandenbijeenkomst die op maandag 21 juli plaatsvond en maakte het later deel uit van het nationaal kernteam crisiscommunicatie.

⁷⁸ Omstreeks 21.00 MET (19.00 UTC) maakte het ministerie van Buitenlandse Zaken bekend dat zij het aanspreekpunt werd. Eurocross had daarmee formeel geen rol meer in het incident. Wel behield Eurocross de coördinerende rol voor alle verzekeringsgerelateerde vragen voor alle alarmcentrales. Nadat het ministerie van Buitenlandse Zaken een noodnummer had opengesteld, verwees Eurocross iedereen die belde door naar het ministerie van Buitenlandse Zaken. Eurocross heeft ook reisorganisaties doorverwezen naar het ministerie. Er is geen informatie van reisorganisaties door Eurocross doorgeleid naar het ministerie.

oproepen en raakte het overbelast.⁷⁹ Voor de registratie van nabestaanden (en informatie over de slachtoffers) maakte het ministerie gebruik van het eigen crisis registratiesysteem *Kompas*. Bij de registratie is geen gebruik gemaakt van de registratieformulieren van Malaysia Airlines die nabestaanden op Schiphol hadden ingevuld. Ook de in Kuala Lumpur door Malaysia Airlines verzamelde informatie over nabestaanden is niet door het ministerie van Buitenlandse Zaken gebruikt en geïntegreerd in het Kompasstelsel.

Gebruik slachtofferinformatiesystematiek (SIS)

Slachtofferinformatiesystematiek (SIS)

Deze systematiek is sinds 1 januari 2014 operationeel en in beheer bij het Instituut Fysieke Veiligheid. De systematiek is erop gericht om bij een crisis in Nederland te komen tot een eenduidige slachtofferregistratie met als doel om verwanten na grootschalige incidenten zo snel mogelijk te informeren. De systematiek concentreert zich in eerste instantie op het informeren van de verwanten van alleen de zwaargewonde en overleden slachtoffers (niet-zelfredzame slachtoffers). Tijdens een incident kan de veiligheidsregio SIS activeren. Gemeenten (team Bevolkingszorg) blijven op grond van het Besluit veiligheidsregio's verantwoordelijk voor het proces 'Informeren Verwanten'. Met de komst van SIS is er echter een verschuiving in de uitvoering van het proces, waarbij SIS enkele taken van de gemeenten overneemt, zoals het verzamelen van geregistreerde gegevens van slachtoffers, het te woord staan van verwanten en het matchen en koppelen van verwanten aan slachtoffers en het terugkoppelen van deze informatie aan betreffende verwanten.

Bij de landelijke *front office* van SIS (website en callcenter) kunnen verwanten zich melden als zij op zoek zijn naar een (mogelijk) slachtoffer. In de landelijke *back office* van SIS komen de gegevens van de GHOR,⁸⁰ ziekenhuizen (via de GHOR), politie, mortuaria en de *front office* van SIS samen, zodat de slachtoffers aan de verwanten gekoppeld kunnen worden. Als het gaat om een dodelijk slachtoffer, draagt de politie zorg voor het op de hoogte brengen van de verwanten/nabestaanden en het verder begeleiden van hen (met betrekking tot het verloop van het eventuele politieonderzoek).

Uit onderzoeken naar eerdere ongevallen zoals de treinbotsing in Amsterdam in 2012 en de crash van het toestel van Turkish Airlines in 2009, kwam slachtofferregistratie als een van de knelpunten naar voren. De minister van Veiligheid en Justitie heeft in 2010 aan het Veiligheidsberaad gevraagd om de in onderzoeksrapporten genoemde knelpunten

⁷⁹ Er gingen daardoor veel mensen uit het binnen- en buitenland naar dit nummer bellen, ook om bijvoorbeeld een vlucht om te boeken. Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft niet getracht om door middel van externe communicatie de bedoeling van het telefoonnummer te verduidelijken en daarmee personen te helpen het juiste loket te vinden.

⁸⁰ Geneeskundige hulpverleningsorganisatie in de regio.

ten aanzien van slachtofferregistratie⁸¹ op te lossen. Dit heeft geleid tot de ontwikkeling van een landelijke slachtofferinformatiesystematiek (SIS, zie het blauwe kader).

Het NCC heeft kort na het bekend worden van de ramp met MH17 informatie ingewonnen over de mogelijkheid om SIS in te zetten. Deze systematiek bleek in deze situatie inzetbaar te zijn. Het NCC zou deze mogelijkheid onder de aandacht brengen van het crisissamenwerkingscomité bij het ministerie van Buitenlandse Zaken. Uit de verslagen van dit crisissamenwerkingscomité is echter niet naar voren gekomen dat over het gebruik van SIS gesproken is. Het ministerie koos voor het gebruik van een systeem waarmee het ministerie gewend was te werken.

4.5.2 Analyse

Uit het bovenstaande blijkt dat diverse partijen (Malaysia Airlines, de Koninklijke Marechaussee, het ministerie van Buitenlandse Zaken, Eurocross) informatie over nabestaanden van de Nederlandse passagiers van vlucht MH17 hebben geregistreerd. Het was echter niet duidelijk wie de regie had over dit registratieproces. Daardoor werden gegevens van de nabestaanden op verschillende plekken geregistreerd. Hierbij vond er weinig of geen uitwisseling van de gegevens plaats tussen de betrokken partijen, of dit gebeurde te laat. Het gevolg was dat geen enkele partij over een volledig overzicht beschikte van de nabestaanden die zich hadden gemeld, waardoor het ontbrak aan een centrale lijst van waaruit alle partijen verder konden werken.

SIS richt zich op grote incidenten in Nederland. Na het bekend worden van de ramp met vlucht MH17 bleek dat deze systematiek ook in dit geval ingezet kon worden. Van deze mogelijkheid is geen gebruik gemaakt. Als dit wel was gedaan, was er sprake geweest van een centrale *front office* bij de ANWB, en een *back office* bij het LTFO, waar gegevens over de nabestaanden en slachtoffers aan elkaar konden worden gekoppeld. De Raad is van mening dat de inzet van SIS de samenwerking tussen de betrokken partijen en daarmee de efficiëntie van het proces had kunnen bevorderen.

Deelconclusies

Op diverse plaatsen is door verschillende partijen informatie geregistreerd over mensen die zich hebben gemeld omdat zij zich zorgen maakten over het lot hun naaste(n) die mogelijk met vlucht MH17 reisde(n). Deze geregistreeerde informatie is niet samengebracht in één overzicht van mogelijke nabestaanden van passagiers van vlucht MH17.

SIS is niet ingezet. Het gebruik van deze systematiek had de samenwerking tussen partijen en daarmee de efficiëntie van het proces kunnen bevorderen.

⁸¹ Bij een treinbotsing op 21 april 2012 bij Amsterdam Centraal Station bleek de slachtofferregistratie niet goed geregeld, zo concludeerden de Inspectie Veiligheid en Justitie en de Inspectie voor de Gezondheidszorg in een gezamenlijk onderzoek naar het incident.

4.6 Verzamelen, verspreiden en verifiëren van de passagiersinformatie

In eerste instantie was het aan Malaysia Airlines om zo goed mogelijke informatie aan overheidsinstanties te verstrekken over alle passagiers die aan boord van het vliegtuig zaten. Deze informatie was van groot belang voor de crisisorganisaties in de tien landen die slachtoffers te betreuen hadden. Het bood hen een belangrijk handvat om te komen tot een overzicht van slachtoffers en hun nabestaanden. In Nederland waren hier meerdere private en publieke instanties mee bezig.

Deze paragraaf beschrijft op hoofdlijnen:

- a. de verspreiding van de eerste passagierslijst van Malaysia Airlines en latere updates daarvan naar en tussen de verschillende partijen, en
- b. de inspanningen van de vier overheidsinstanties die lijsten hebben samengesteld met informatie van slachtoffers en hun nabestaanden.

4.6.1 Bevindingen

a. Verspreiden van de passagierslijst

Het hoofdkwartier van Malaysia Airlines in Kuala Lumpur stelde omstreeks 16.00 MET (14.00 UTC) de vestiging van Malaysia Airlines op Schiphol op de hoogte van de vermissing van vlucht MH17. Direct daarna trad zowel in Kuala Lumpur (hoofdkwartier) als op Schiphol het *emergency response plan* van Malaysia Airlines in werking. Het hoofdkwartier activeerde een *Emergency Operations Center* (EOC), dat vanaf dat moment verantwoordelijk was voor de afhandeling van de vermissing van vlucht MH17. Een van de eerste taken van het EOC was het veiligstellen van de passagiersgegevens door deze te verzegelen. Om 17.15 MET (15.15 UTC) verzocht de hiervoor verantwoordelijke manager, de beheerder van het systeem waarin de passagiersgegevens waren verwerkt om de passagiersinformatie van vlucht MH17 te blokkeren. Vanaf dat moment was de passagiersinformatie verzegeld en had een zeer beperkt aantal personen toegang tot de lijst.

Op Schiphol had het steunpunt van Malaysia Airlines vanaf het bekend worden van de ramp een belangrijke rol bij de afhandeling van de crisistaken van de luchtvaartmaatschappij. De leiding van de vestiging was in handen van de regional senior vice president. Het doel was enerzijds om af te stemmen met het hoofdkwartier in Kuala Lumpur en anderzijds om informatie over de passagiers te verstrekken en contact te onderhouden met de Nederlandse overheid en de media.

Malaysia Airlines kon binnen twee uur een eerste passagierslijst verschaffen. De *station manager* van Malaysia Airlines op Schiphol overhandigde deze eerste lijst in de Commissie van Overleg aan de Koninklijke Marechaussee op Schiphol, op het moment dat deze gelegenheid zich voordeed. Dat was om 19.10 MET (17.10 UTC), toen de Commissie van Overleg voor het eerst bijeenkwam. De lijst is niet plenair in de Commissie van Overleg gedeeld. De passagierslijst bevatte informatie over de naam, het geslacht en de stoelnummers van de passagiers. Zie hiervoor ook figuur 4 in hoofdstuk 3. Alle inzittenden die zich aan boord van het vliegtuig bevonden, stonden op de passagierslijst. Van drie kleine kinderen zonder zitplaats waren de naam en het geslacht niet vermeld.

De luchtvaartmaatschappij kon de passagierslijst kort daarna voor ongeveer 75% van de passagiers aanvullen met informatie over de nationaliteit, het paspoortnummer en de geboortedatum. Een fragment van de betreffende passagierslijst met aanvullende informatie is weergegeven in figuur 7.

FLIGHT NO: MH017 / 17JUL

SECTOR: AMS KUL

PAX LOAD: 33 (GC)

CREW 2 (CAPT / FO)

247 (EY)

03 (INF)

13

NAME	GENDER	DOB	DOB	AGE	DOC NO.	EXPR. DATE	NATIONALITY	REMARK
/	M							
/	M						NLD	
/	M						NLD	
/	M						GBR	
/	M						NLD	
/	M							
/	M						CAN	
/	F						MYS	
/	M						NLD	
/	M						GBR	
/	F							
/	F						AUS	
/	M						AUS	
/	M						NLD	
/	M						NLD	
/								
/	F						AUS	
/	F							
/								
/								

Achternaam

Voornaam

Geslacht

Geboortedag en -maand

Geboortejahr

Leeftijd

Nummer reisdocument
(paspoort)

Vervaldatum reisdocument

Nationaliteit

Figuur 7: Fragment uit de passagierslijst waar voor 75% van de passagiers naast naam en geslacht ook paspoortinformatie (nationaliteit, geboortedatum, paspoortnummer, vervaldatum paspoort) was opgenomen. (Bron: Malaysia Airlines)

Het moment van vrijgeven van deze informatie lag in eerste instantie bij de Maleisische overheid. Met het verstrijken van de tijd kon Malaysia Airlines van steeds meer passagiers de nationaliteit achterhalen. Hieraan gekoppeld verschenen verschillende updates van de passagierslijst die circuleerden tussen de partijen:

- Op donderdagavond om 20.20 MET (18.20 UTC) was bij de partijen op Schiphol, namelijk de Commissie van Overleg en de Koninklijke Marechaussee, reeds informatie beschikbaar over nationaliteiten van een groot deel van de passagiers (van 47 passagiers was de nationaliteit nog niet bekend). De landelijke partijen, zoals het NCC en het ministerie van Buitenlandse Zaken, hadden deze informatie niet. Het NCC had op dat moment slechts de beschikking over de eerste passagierslijst met naam, geslacht en stoelnummer. Het ministerie van Buitenlandse Zaken had nog geen enkele lijst ontvangen. Binnen de ICCb en MCCb was er onbegrip over het feit dat de informatie over de nationaliteiten niet beschikbaar was. Hierdoor ontstond een

gespannen sfeer tussen de Nationaal Coördinator Terrorismedebestrijding en Veiligheid (in persoon) en de regional senior vice president van Malaysia Airlines. Beiden hadden regelmatig contact, maar dit leidde niet tot concrete samenwerking om de problemen gezamenlijk op te lossen.

- Het ministerie van Buitenlandse Zaken had aanvankelijk geen contact met de partijen op en rond Schiphol, maar probeerde zelf en via de Nederlandse ambassadeur in Kuala Lumpur in contact te komen met Malaysia Airlines. In de nacht van donderdag op vrijdag leverde het hoofdkwartier van Malaysia Airlines in Kuala Lumpur een lijst met namen en een deel van de nationaliteiten (van 41 passagiers was de nationaliteit niet vermeld) aan de Nederlandse ambassadeur aldaar. Die stuurde deze lijst vervolgens naar het ministerie van Buitenlandse Zaken. Op vrijdag 18 juli om 13.20 MET (11.20 UTC) stuurde Malaysia Airlines een geüpdate passagierslijst met namen, nationaliteiten (de nationaliteit van vier passagiers was op dat moment nog niet bekend) en veel extra informatie over de passagiers naar het ministerie van Buitenlandse Zaken.⁸²
- Het NCC probeerde via de luchtvaartmaatschappij en via het Operationeel Team passagiersinformatie te krijgen.⁸³ Het NCC kreeg na middernacht (01.18 MET, 23.18 UTC) voor het eerst een lijst met nationaliteiten van de liaison van de gemeente Haarlemmermeer.⁸⁴ Op deze lijst ontbrak van 60 passagiers de nationaliteit. Het NCC stuurde deze informatie de volgende ochtend door naar het ministerie van Buitenlandse Zaken. Daarna heeft het NCC geen volgende update van de passagierslijst meer ontvangen.

De Commissie van Overleg en het Operationeel Team merkten op donderdagavond om 19.30 MET (17.30 UTC) en 22.30 MET (20.30 UTC) op dat de coördinatie van de passagierslijst een zorgpunt was. Dit zorgpunt is medegedeeld aan de burgemeester van de gemeente Haarlemmermeer.

Op zaterdag 19 juli om 13.30 MET (11.30 UTC) maakte Malaysia Airlines een passagierslijst met alle namen en nationaliteiten openbaar.

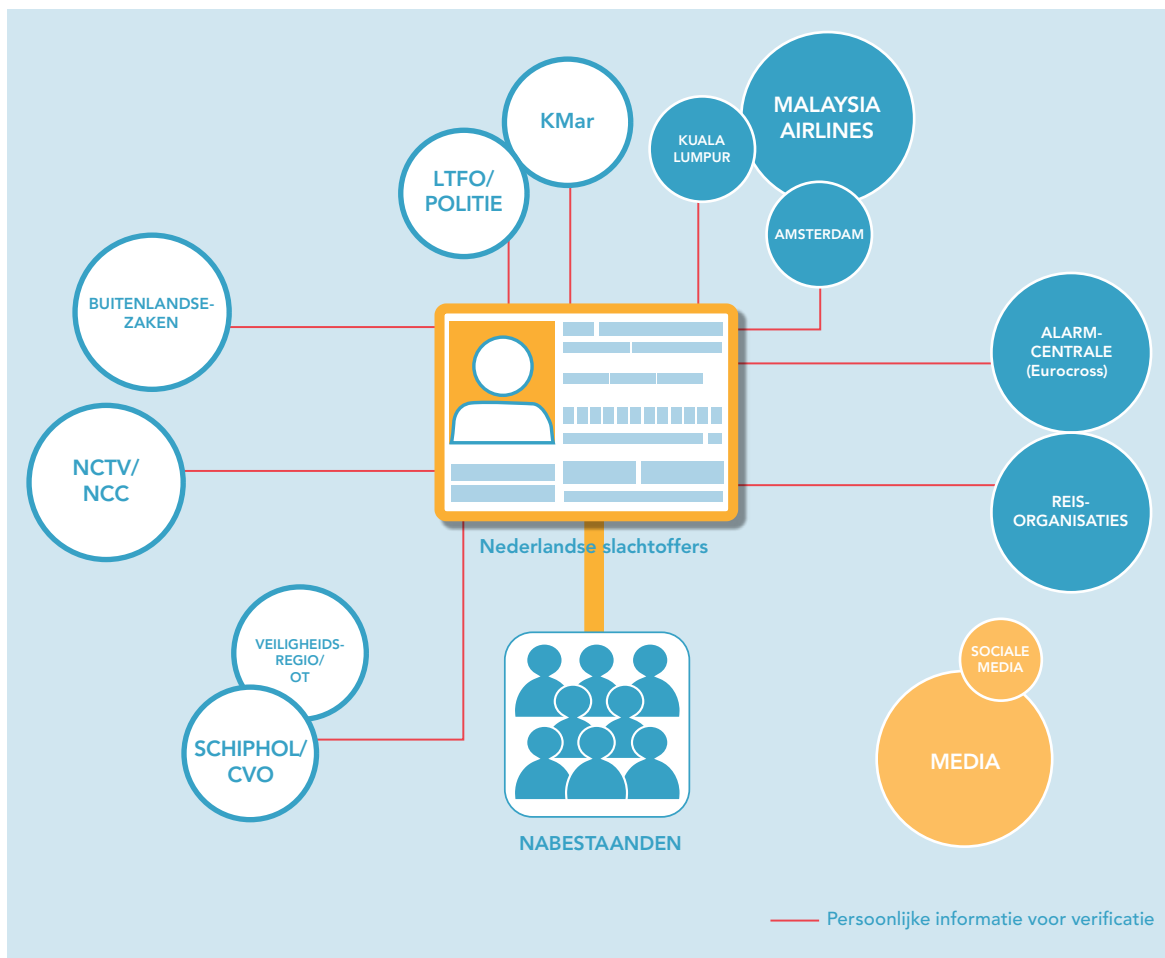
b. Samenstellen lijsten van slachtoffers en/of nabestaanden

Op verschillende plaatsen zijn lijsten van slachtoffers en nabestaanden opgesteld en/of aangevuld: door Malaysia Airlines, de Koninklijke Marechaussee op Schiphol, het LTFO, het ministerie van Buitenlandse Zaken en het NCC. Ook reisorganisaties waarbij passagiers vlucht MH17 hadden geboekt, de Algemene Nederlandse Vereniging van Reisondernemingen (ANVR) en de alarmcentrale Eurocross gingen aan de slag met het verzamelen van informatie over slachtoffers en nabestaanden.

⁸² Het is in het onderzoek niet mogelijk geweest om al het berichtenverkeer van alle betrokken partijen te onderzoeken. De informatie waar de Onderzoeksraad wel over beschikt, geeft een duidelijk beeld van de partijen die met elkaar in contact stonden, of zij informatie met elkaar deelden en op welke momenten dat gebeurde.

⁸³ Vanaf 21.45 MET (19.45 UTC) was een liaison van het NCC aanwezig bij vergaderingen van het Operationeel Team.

⁸⁴ De lijst kwam van de ambtenaar openbare orde en veiligheid, die op donderdag 17 juli als vertegenwoordiger van de gemeente aan de Commissie van Overleg had deelgenomen.



Figuur 8: Partijen die informatie verzamelden over slachtoffers en/of nabestaanden, of daarover communiceerden.

Koninklijke Marechaussee

De Koninklijke Marechaussee had kort na het bekend worden van de crash van MH17 zichzelf ten doel gesteld om in het belang van het opsporingsonderzoek, de passagiersinformatie compleet te maken (informatie verzamelen en verifiëren).

In het kader van het opsporingsproces haalde de Koninklijke Marechaussee een eerste passagierslijst (uitdraai van het *Departure Control System* met daarop namen, geslacht en stoelnummers) op bij het kantoor van Malaysia Airlines op Schiphol.⁸⁵ Vervolgens verzamelde de Koninklijke Marechaussee aanvullende informatie⁸⁶ bij de luchtvaartmaatschappij en grondafhandelaar, zoals de controlestrookjes die van de boardingkaarten waren afgescheurd.⁸⁷ Ook zocht de Koninklijke Marechaussee onder meer uit of de systemen van de grenscontrole relevante passagiersinformatie bevatten en volgde het nauwlettend de berichtgeving op openbare bronnen (social media). Met een rechtshulpverzoek heeft de Koninklijke Marechaussee de reserveringsinformatie gevorderd bij de

⁸⁵ Dezelfde lijst kreeg de Koninklijke Marechaussee later ook via de Commissie van Overleg.

⁸⁶ Het doel was primair het verzamelen van bewijsmateriaal in belang van het opsporingsonderzoek, secundair de bevestiging van personen aan boord. In dit rapport wordt gesproken over informatie in plaats van bewijsmateriaal.

⁸⁷ Op basis van deze kaarten is een boardinglijst samengesteld die met forensische opsporing is gedeeld.

Maleisische autoriteiten. Bij het verzamelen en verifiëren van de informatie maakte de Koninklijke Marechaussee ook gebruik van de registratieformulieren van Malaysia Airlines die nabestaanden op Schiphol hadden ingevuld.⁸⁸

De informatie uit deze verschillende bronnen werd gecombineerd tot één lijst. Alle data zijn in een analyseprogramma ingevoerd om verbanden te ontdekken. Daarna heeft de Koninklijke Marechaussee in de eigen informatiesystemen en de GBA⁸⁹ gezocht naar informatie om nabestaanden aan slachtoffers te koppelen.

De Koninklijke Marechaussee rapporteerde over de stand van zaken van het opsporingsonderzoek, waaronder de personen aan boord, aan het Operationeel Team in de regio. De Koninklijke Marechaussee trachtte tevens in contact te komen met het ministerie van Buitenlandse Zaken via het publieksnummer. Maar dat lukte niet omdat de lijn overbelast was. Nadat op vrijdag 18 juli het Operationeel Team stopte, omdat de veiligheidsregio Kennemerland de crisisorganisatie afschaalde, heeft de Koninklijke Marechaussee die avond contact gezocht met het NCC. Het NCC was er tot die tijd niet van op de hoogte dat de Koninklijke Marechaussee een lijst met passagiersinformatie samenstelde. Het NCC ontving na dit contact de lijst met informatie die de Koninklijke Marechaussee had verzameld. De volgende dag deelde het NCC informatie die het van de Nationale Politie had gekregen met de Koninklijke Marechaussee. Ook stuurde het een eigen opgestelde verzamellijst, waarin onder andere informatie van het ministerie van Buitenlandse Zaken en informatie die de Koninklijke Marechaussee de dag daarvoor had verstrekt, was opgenomen.

De dagen na het incident bleef de Koninklijke Marechaussee bezig met het definitief krijgen van de lijst. Dit vooral ten behoeve van de identificatie van de slachtoffers. Na enkele dagen ontdekte de Koninklijke Marechaussee op uitvoerend niveau dat het LTFO bezig was met het opstellen van de ante mortem dossiers en dus dezelfde werkzaamheden verrichtte. Op dat moment zijn werkafspraken gemaakt en is de Koninklijke Marechaussee gestopt met het aanvullen en verifiëren van slachtofferinformatie. De Koninklijke Marechaussee heeft de door haar samengestelde lijst overgedragen aan het LTFO.

LTFO

Functionarissen van het LTFO hielden zich bezig met het verzamelen van passagiersinformatie ten behoeve van het ante mortem onderzoek.⁹⁰ Het LTFO gebruikte de passagierslijst die op vrijdag op internet circuleerde als startpunt. Deze lijst bevatte de namen, geslacht en stoelnummers. Functionarissen van het LTFO en de politie hebben in de eigen politiesystemen gezocht naar informatie over de passagiers. Op vrijdag ontving het LTFO een passagierslijst via het ministerie van Buitenlandse Zaken, later die dag gevolgd door een door het ministerie aangevulde lijst met passagiersinformatie. Vanaf zaterdag 19 juli kreeg het LTFO ook versies van lijsten met passagiersinformatie via het

⁸⁸ In het kader van het opsporingsonderzoek (op grond van artikel 126nd/126ud eerste lid Wetboek van Strafvordering) heeft de Koninklijke Marechaussee bij de luchtvaartmaatschappij ook de boekings- en reserveringsgegevens van vlucht MH17 gevorderd. Deze gegevens zijn niet gebruikt in de eerste fase van het opstellen van de lijst met passagiersinformatie.

⁸⁹ Gemeentelijke Basis Administratie persoonsgegevens.

⁹⁰ Hierbij wordt zoveel mogelijk informatie verzameld over de vermiste personen. Deze informatie wordt later vergeleken met de stoffelijke overschotten. Bij een match is er sprake van identificatie.

NCC en de Koninklijke Marechaussee. Deze informatie is vergeleken met de informatie die het LTFO zelf al had verzameld. Vervolgens heeft het LTFO de ante mortem dossiers opgesteld. Aan de hand van deze dossiers zijn later koppels van familierechercheurs naar nabestaanden gestuurd om informatie te verstrekken en aanvullende informatie te verzamelen.⁹¹

Op vrijdagochtend kwam een team van familierechercheurs voor het eerst bijeen in Leusden. Er bleek toen echter nog onvoldoende informatie beschikbaar te zijn om aan het werk te kunnen. Op zaterdagochtend kwamen de familierechercheurs opnieuw bij elkaar. Elk koppel kreeg van de coördinator van de LTFO een aantal ante mortem dossiers. Deze bleken op dat moment nog niet allemaal volledig genoeg om nabestaanden te informeren en te bezoeken. Zo moesten de namen en adressen van nabestaanden en de relationele verbanden tussen de dossiers nog bij elkaar worden gezocht.⁹² Op dat moment was niet duidelijk wie dit werk moest doen en hebben de familierechercheurs dat op basis van de recherchesystemen zelf gedaan.

Ministerie van Buitenlandse Zaken

Het ministerie van Buitenlandse Zaken gebruikte verschillende bronnen om de informatie over slachtoffers te verzamelen en namen van nabestaanden te koppelen aan een slachtoffer. De belangrijkste bronnen waren de passagierslijsten van Malaysia Airlines die rechtstreeks via Kuala Lumpur of via het NCC bij het ministerie terechtkwamen en de informatie die bellers via het informatienummer verstrekten. Daarnaast heeft het ministerie van Buitenlandse Zaken op zaterdag informatie van Eurocross⁹³ en de ANVR⁹⁴ ontvangen. Gelet op het tijdstip waarop deze informatie binnenkwam, had deze niet veel meerwaarde. Op dat moment had het ministerie van Buitenlandse Zaken haar lijst al overgedragen aan de politie. De informatie is vooral ter controle gebruikt.⁹⁵

Bij het ministerie waren vanaf vrijdagochtend 18 juli twee liaisons van de politie aanwezig. De medewerker van de politie stuurde informatie die hij van het ministerie kreeg, door naar het LTFO. Dat ging onder andere om de meest recente passagierslijst die het ministerie van Buitenlandse Zaken op vrijdagmiddag van Malaysia Airlines ontving. Op die lijst ontbrak de nationaliteit van vier personen. Van de andere inzittenden waren in

⁹¹ Nabestaanden worden geïnterviewd om zoveel mogelijk detailinformatie over de vermiste persoon te verkrijgen. Eventueel kan er ook DNA-materiaal bij hen worden afgenomen om deze later te vergelijken met het DNA van de stoffelijke overschotten.

⁹² Als dit niet zorgvuldig gebeurt, dan bestaat het risico dat verschillende rechercheurs (verschillende) familieleden van hetzelfde slachtoffer bezoeken of dat verwanten op verschillende momenten worden geïnformeerd over verschillende slachtoffers binnen hun familie.

⁹³ De alarmcentrale heeft de informatie die mensen via het noodnummer van Eurocross verstrekten, vastgelegd en op zaterdag 19 juli aan het ministerie van Buitenlandse Zaken gegeven.

⁹⁴ De ANVR heeft al haar leden via een nieuwsmail geïnformeerd over de ramp met vlucht MH17. Tevens is de leden gevraagd om het aantal passagiers dat via hen een ticket voor deze vlucht hadden geboekt aan de ANVR door te geven, zodat er één overzicht kon worden opgesteld van de reizigers die vlucht MH17 hadden geboekt via ANVR-reisbureaus en -touroperators. Op vrijdag 18 juli is er contact geweest met het ministerie van Buitenlandse Zaken. Op verzoek van het ministerie heeft de ANVR de reisorganisaties gevraagd om gegevens over passagiers die bij de reisorganisaties hadden geboekt, rechtstreeks aan het ministerie van Buitenlandse Zaken door te geven. Niet bekend is hoeveel reisorganisaties dat ook daadwerkelijk hebben gedaan.

⁹⁵ Voor het maken van een slachtofferinformatielijst heeft het ministerie van Buitenlandse Zaken gebruik gemaakt van haar eigen crisis-registratiesysteem Kompas. Dat systeem bevatte een lijst met registratie van affected persons (slachtoffers) en een lijst met gegevens van nabestaanden of vrienden/bekenden (de bellers). SIS is niet gebruikt. De inzet van deze systematiek was wel mogelijk geweest, zo heeft het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum aan het NCC gemeld.

veel gevallen de naam, nationaliteit, het geslacht en de geboortedatum bekend. Vrijdagmiddag heeft het ministerie van Buitenlandse Zaken de lijst die het ministerie zelf had samengesteld met informatie over slachtoffers en verwanten (bellers) aan de liaison verstrekt.

Het ministerie heeft in haar registratiesysteem geen gegevens verwerkt van de registratieformulieren (van nabestaanden) van Malaysia Airlines. Het ministerie was niet op de hoogte van de activiteiten van de Koninklijke Marechaussee op Schiphol en stond ook niet in direct contact met de veiligheidsregio Kennemerland.

NCC / NCTV

Het NCC wilde een zo compleet mogelijk beeld van het incident krijgen, primair ter voorbereiding op de besluitvorming in de ICCb en de MCCb. Het had deze informatie tevens nodig om de burgemeesters van gemeenten waar slachtoffers woonden te informeren. Het NCC heeft daarom contact gehad met verschillende partijen, waaronder Malaysia Airlines, het Operationeel Team,⁹⁶ het ministerie van Buitenlandse Zaken en diverse ambassades. Op vrijdagavond kwam het NCC in contact met de Koninklijke Marechaussee en deelden beide partijen informatie met elkaar.

Op zaterdagochtend kwam het NCC voor het eerst in contact met het LTFO. Ook met deze partij werd informatie uitgewisseld en werden afspraken gemaakt over welke lijst gebruikt zou worden om burgemeesters te informeren.

Er is gedurende deze periode binnen de nationale crisisstructuur bewust een keuze gemaakt om vanaf het moment dat de Commissie van Overleg op Schiphol stopte, geen rechtstreekse vertegenwoordiging van Malaysia Airlines in het crisioverleg op te nemen.⁹⁷ Een directe uitwisseling van relevante gegevens tussen het landelijk crisioverleg en Malaysia Airlines heeft vanaf dat moment niet plaatsgevonden. Gedurende de avond op 17 juli en meerdere keren in de daaropvolgende dagen is er wel regelmatig telefonisch contact geweest tussen onder andere de NCTV (in persoon) en de regional senior vice president Europe van Malaysia Airlines. Deze gesprekken hebben er niet toe geleid dat Malaysia Airlines de verzamelde informatie over de nabestaanden met de overheid kon delen, of rechtstreeks bij het landelijk overleg hierover betrokken werd.

4.6.2 Analyse

Malaysia Airlines heeft voldaan aan de (inter)nationale verplichtingen om binnen twee uur na het bekend worden van de crash van het vliegtuig, de Nederlandse autoriteiten te voorzien van een passagierslijst met daarop de best mogelijke informatie.

Het operationele proces van het verzamelen, verspreiden, en verifiëren van informatie over passagiers en nabestaanden verliep aan de zijde van de Nederlandse overheid ongecoördineerd en inefficiënt. Verschillende partijen binnen de overheid stelden voor verschillende doeleinden eigen lijsten op met informatie over slachtoffers en nabestaanden. Deze partijen waren vrijwel niet op de hoogte van elkaars activiteiten.

⁹⁶ Het NCC was in het Operationeel Team vertegenwoordigd middels een liaison.

⁹⁷ Activiteiten ten behoeve van de ramp vonden na afschaling van de Commissie van Overleg plaats binnen de normale bedrijfsvoering op de luchthaven.

De passagierslijsten die Malaysia Airlines verstrekke, zijn niet op een centraal punt in ontvangst genomen en van daaruit naar alle belanghebbende instanties verspreid. Enkele overheidsinstanties op en rond Schiphol beschikten daardoor circa drie uur na het bekend raken van de ramp over een passagierslijst met daarop een groot deel van de nationaliteiten. Op rijksniveau ontvingen het NCC en het ministerie van Buitenlandse Zaken pas in de nacht van donderdag op vrijdag een vergelijkbare lijst met nationaliteiten.

De informatie-uitwisseling tussen zowel private en publieke partijen en tussen landelijke overheidsinstanties en overheidsinstanties die actief waren op en rond Schiphol, verliep ongestructureerd. Er was geen centraal punt waar de beschikbare informatie bijeen werd gebracht en geverifieerd, met als gevolg dat er nooit één actuele 'gezaghebbende' passagierslijst was, van waaruit alle partijen gezamenlijk verder konden werken. Het gevolg was dat partijen dubbel werk hebben verricht. Het feit dat landelijke overheden een actieve inbreng van Malaysia Airlines niet toelieten, heeft naast irritatie ook vertraging opgeleverd.

Het ministerie van Buitenlandse Zaken was op rijksniveau verantwoordelijk voor de afhandeling van de consulaire werkzaamheden die volgden uit de ramp met vlucht MH17. Het ministerie verzamelde om die reden informatie over slachtoffers en nabestaanden zodat nabestaanden geïnformeerd konden worden over het lot van hun naasten. Het ontbrak bij het ministerie echter aan een totaaloverzicht van andere partijen die zich op enigerlei wijze bezighielden met het verzamelen, verspreiden en verifiëren van informatie. Het ministerie werkte met partijen waarmee het ministerie gewend was te werken, onder andere op basis van eerdere grote incidenten in het buitenland. Enkele partijen die om andere redenen (zoals vanuit het opsporingsproces) informatie verzamelden dan wel daarover beschikten, en die toegang hadden tot systemen waarmee informatie aangevuld en geverifieerd kon worden, werden niet bij het proces van het ministerie betrokken. Daardoor heeft het ministerie van Buitenlandse Zaken niet alle informatie benut die via andere kanalen voorhanden was.

Op de avond van de crash werd binnen de nationale crisisstructuur duidelijk dat het moeizaam was om de passagierslijst te krijgen. Dat was het beste moment geweest voor de MCCb om een besluit te nemen over een samenhangende aanpak van het gehele proces rondom de passagiersinformatie. In de dagen na de ramp werd bij het NCC, dat onder andere de interdepartementale besluitvorming voorbereidde, duidelijk dat meerdere partijen (in de regio, op Schiphol en op rijksniveau) lijsten samenstelden. Het NCC had dit onder de aandacht kunnen brengen van de ICCb, zodat deze commissie de MCCb had kunnen voorzien van advies omtrent te nemen maatregelen om de werkzaamheden tussen de partijen beter op elkaar af te stemmen en informatie met elkaar te delen. De kwestie is echter niet besproken in de commissies. Daardoor werd de situatie in stand gehouden en zijn partijen langs elkaar heen blijven werken.

Deelconclusies

Malaysia Airlines heeft om 19.10 MET (17.10 UTC) de eerste passagierslijst in de Commissie van Overleg aan de Koninklijke Marechaussee op Schiphol verstrekt en voldeed daarmee aan de (inter)nationale verplichtingen op dat punt. Bij de Nederlandse overheid ontbrak het echter vervolgens aan centrale coördinatie op het proces van het verzamelen, verspreiden en verifiëren van informatie over slachtoffers en nabestaanden. Van een gezamenlijk optreden en samenspel tussen Rijksoverheid en veiligheidsregio Kennemerland en tussen departementen onderling was gedurende dit proces geen sprake. Ook de samenwerking tussen Rijksoverheid en private partijen liet te wensen over. Dit ging ten koste van de snelheid waarmee de overheid nabestaanden kon informeren over het lot van hun naasten.

Hoewel bij de ICCb en MCCb al snel duidelijk was dat het verkrijgen van passagiersinformatie moeizaam was, heeft men nagelaten maatregelen te nemen die zorgden voor een samenhangende aanpak van het proces van het verzamelen, verspreiden en verifiëren van passagiersinformatie.

4.7 Informeren nabestaanden

4.7.1 Bevindingen

In de dagen na de ramp met vlucht MH17 hebben diverse (publieke en private) partijen op verschillende momenten informatie verstrekt aan nabestaanden. Zoals eerder is aangegeven, zochten verwanten die vreesden voor het lot van hun naasten contact met diverse partijen. Hieronder wordt kort beschreven welke informatie die partijen op dat moment kort na de ramp gaven:

- *Malaysia Airlines* gaf in de nacht van 17 op 18 juli 2014 de nabestaanden die aanwezig waren in het Steigenberger hotel inzage in de passagierslijst die op dat moment beschikbaar was. Dat betrof een lijst met daarop de voor- en achternamen en stoelnummers van de passagiers, en soms ook hun nationaliteit. De nabestaanden die op dat moment het hotel al hadden verlaten, en de nabestaanden die zich via het informatienummer van Malaysia Airlines hadden gemeld, werden in de vroege ochtend van 18 juli 2014 gebeld om hen te melden dat hun naaste(n) op de passagierslijst stond(en).
- Het *ministerie van Buitenlandse Zaken* gaf degenen die het informatienummer van het ministerie belden procesinformatie over het vervolg, bijvoorbeeld over de rol van de familierechercheurs.
- De *reisorganisaties* vertelden verwanten die contact met hen opnamen in een aantal gevallen wel of een bepaalde persoon bij hen geboekt had. Zij benadrukten daarbij dat zij niet wisten of deze persoon daadwerkelijk aan boord van het vliegtuig was gegaan. Ook hebben enkele reisorganisaties zelf actief mensen benaderd die hun klanten bij het boeken van vlucht MH17 als contactpersoon bij noodgevallen (thuisblijvers) hadden opgegeven.
- *Eurocross*, de dienstdoende alarmcentrale gaf geen informatie aan nabestaanden die belden, maar verwees hen door naar het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Verschillende partijen hebben nabestaanden om dezelfde gegevens gevraagd. Naast het hierdoor onnodig belasten van de nabestaanden, heeft deze gang van zaken in de eerste dagen geleid tot onduidelijkheid over welke organisatie de juiste informatie in handen had en het aanspreekpunt was voor de nabestaanden.

Op zaterdag 19 juli maakte Malaysia Airlines om 13.30 MET (11.30 UTC) de passagierslijst met nationaliteiten openbaar. De Nederlandse overheid had op dat moment de nabestaanden van de Nederlandse slachtoffers nog niet officieel op de hoogte gebracht van de aanwezigheid van hun naasten in het vliegtuig. Ook Malaysia Airlines had toen nog niet met alle nabestaanden contact gehad.⁹⁸

Het ministerie van Buitenlandse Zaken c.q. de Rijksoverheid streefde aanvankelijk naar volledigheid van de lijst met slachtoffers en nabestaanden, alvorens men de lijst zou overdragen aan de politie zodat nabestaanden konden worden geïnformeerd. Datzelfde uitgangspunt gold voor het LTFO, die streefde naar volledigheid van dossiers (namen, adressen en relationele verbanden) alvorens nabestaanden te informeren.

Uiteindelijk is dat uitgangspunt losgelaten en is de overheid gestart met het informeren van de nabestaanden ondanks het feit dat niet van alle passagiers de informatie compleet was. Verder heeft de Rijksoverheid ervoor gekozen om via het informatienummer van het ministerie van Buitenlandse Zaken geen mededelingen te doen over de namen die op de passagierslijst stonden.

Familierechercheurs

Vanaf zaterdagmiddag zochten familierechercheurs van de Nationale Politie contact met de eerste nabestaanden waarvan de gegevens bij de politie bekend waren.⁹⁹ De Nederlandse overheid informeerde hen daarmee officieel over het lot van hun naasten. In de meeste gevallen hebben de familierechercheurs de nabestaanden persoonlijk thuis bezocht. Vanaf zondag is een aantal nabestaanden eerst telefonisch geïnformeerd. Voor de telefonische benadering is gekozen omdat het anders niet mogelijk bleek om alle nabestaanden voorafgaand aan de nabestaandenbijeenkomst op maandag 21 juli in Nieuwegein te informeren. Desondanks kon niet worden uitgesloten dat er bij de bijeenkomst nabestaanden aanwezig waren die op nog geen enkele wijze waren geïnformeerd door de overheid.

Ten slotte is het in dit verband belangrijk op te merken dat de media binnen enkele uren na het bekend worden van de ramp met vlucht MH17 informatie verspreidden over mogelijke slachtoffers. Deze informatie was onder meer afkomstig van social media.¹⁰⁰ Ook circuleerde er in de nacht van donderdag op vrijdag al een passagierslijst op internet, terwijl Malaysia Airlines die nog niet had gepubliceerd. Verder verspreidden media in de dagen na de vliegramp informatie over de vervolgstappen, bijvoorbeeld

⁹⁸ Malaysia Airlines had op dat moment wel alle nabestaanden ingelicht die zich bij haar hadden gemeld. Na de openbaarmaking van de passagierslijst hebben ook de overige nabestaanden zich gemeld, waarna ook aan hen informatie kon worden verstrekt en bijstand kon worden geboden.

⁹⁹ Niet alle nabestaanden van de slachtoffers zijn door de familierechercheurs benaderd. De politie heeft contact opgenomen met de nabestaanden van slachtoffers die bij hen bekend waren.

¹⁰⁰ Bijvoorbeeld via beelden van de rampplek, via Facebook pagina's van passagiers en hun bekenden en via journalisten.

over het toewijzen van familierechercheurs aan nabestaanden, terwijl de nabestaanden daar zelf nog niet van op de hoogte waren. Enkele reisorganisaties maakten kort na het verschijnen van de eerste berichten over de vliegcrash, via de media bekend hoeveel Nederlanders tickets bij hen hadden geboekt voor deze vlucht.

4.7.2 Analyse

Voor nabestaanden is het belangrijk dat zij zo snel mogelijk duidelijkheid krijgen over het lot van hun naasten. Uiteraard is het daarbij ook van cruciaal belang dat de informatie die zij krijgen volledig en accuraat is. In dit proces kunnen snelheid en zorgvuldigheid op gespannen voet met elkaar staan. Het is dan ook aan de betrokken partijen om af te wegen wanneer zij voldoende informatie hebben om de nabestaanden adequaat te kunnen informeren. Een complicerende factor ligt in het gebruik van social media, die maken dat informatie steeds sneller wordt verspreid.

Na de crash met vlucht MH17 verspreidden de media binnen enkele uren informatie over mogelijke slachtoffers. Verwanten die naar Schiphol waren gegaan of telefoneerden met organisaties om informatie in te winnen, kregen daarover op dat moment geen uitsluitsel. Meer duidelijkheid ontstond toen Malaysia Airlines nabestaanden ging benaderen om hen te laten weten dat hun naaste(n) in het vliegtuig zat(en) en toen Malaysia Airlines de passagierslijst openbaar maakte. De meeste nabestaanden beschouwden echter het moment dat de familierechercheurs contact met hen opnamen, als het moment waarop zij formeel in kennis werden gesteld van het feit dat hun naaste(n) in het vliegtuig zat(en). Dat gebeurde twee tot vier dagen na de crash.

De partijen die betrokken waren bij het informeren van verwanten moesten afwegen wanneer zij bepaalde informatie zouden delen met nabestaanden en wanneer zij bepaalde informatie openbaar zouden maken. Een dergelijke afweging ten aanzien van het moment van openbaarmaking van de passagierslijst speelde ook bij Malaysia Airlines. In een Europese verordening¹⁰¹ is vastgelegd dat de namen van personen aan boord niet openbaar worden gemaakt voordat de bevoegde instanties de familieleden van die personen op de hoogte hebben gebracht. Malaysia Airlines heeft echter de passagierslijst openbaar gemaakt, terwijl de nabestaanden van Nederlandse slachtoffers nog geen formele bevestiging van de overheid hadden gekregen.¹⁰² Naar het oordeel van de Raad is het begrijpelijk dat de lijst op dat moment werd gepubliceerd, aangezien al veel (onbevestigde) informatie over mogelijke slachtoffers op internet circuleerde.

Nabestaanden die contact opnamen met het informatienummer van het ministerie van Buitenlandse Zaken kregen geen antwoord op de vraag of hun naaste op de passagierslijst voorkwam. Verder was de Rijksoverheid voornemens een volledige en geverifieerde lijst met slachtoffers van de vliegcrash op te stellen alvorens nabestaanden zouden worden geïnformeerd. Hoewel deze lijst op zaterdag nog niet volledig en geverifieerd was, is toch besloten te starten met het informeren van nabestaanden. Met dat besluit hebben de betrokken overheidspartijen op dat moment gehandeld zoals van hen verwacht mag worden. Naar het oordeel van de Raad hebben nabestaanden immers recht

¹⁰¹ Artikel 20 lid 4, EU-verordening 996/2010.

¹⁰² De hoop van Malaysia Airlines was dat de openbaarmaking van de lijst ertoe zou leiden dat nog niet bekende familieleden zich bij de luchtvaartmaatschappij zouden melden. Dat is ook gebeurd.

op informatie over het lot van hun naasten zodra deze informatie beschikbaar is. Dat betekent dat gezien moet worden of eerder begonnen kan worden met het informeren van nabestaanden van individuele slachtoffers, ook als de informatie nog niet voor alle passagiers compleet is. De Raad is van mening dat, met de snelheid waarmee informatie via de moderne media rond kan gaan, een heroverweging van de uitgangspunten op zijn plaats is, zonder dat daarbij de betrouwbaarheid van de overheid in het geding komt. Nabestaanden gaven aan het belastend te vinden dat zij via de media informatie kregen die hen via officiële kanalen nog niet had bereikt.

Ten slotte constateert de Raad dat de afstemming tussen Malaysia Airlines en het ministerie van Buitenlandse Zaken over het moment van inlichten van de nabestaanden niet optimaal is verlopen. In het crisisberaad van het ministerie van Buitenlandse Zaken (DCC) was afgesproken dat de definitieve passagierslijst openbaar gemaakt zou worden als alle nabestaanden waren geïnformeerd. Het ministerie van Buitenlandse Zaken en Malaysia Airlines hadden echter geen afspraken gemaakt over de wijze en het moment waarop ze nabestaanden zouden informeren over de slachtoffers aan boord van vlucht MH17. In de ICCb is dit onderwerp vrijdagochtend besproken en is besloten dat het ministerie Buitenlandse Zaken hierover contact met Malaysia Airlines zou opnemen. Daar heeft het ministerie geen gevolg aan gegeven.

Deelconclusies

De beslissing van Malaysia Airlines om de passagierslijst te publiceren, terwijl de overheid de nabestaanden nog niet had geïnformeerd, is - gegeven de context waarin dit gebeurde - begrijpelijk. De overheid wachtte aanvankelijk tot de informatie van alle slachtoffers compleet was voordat nabestaanden zouden worden ingelicht. Daardoor duurde het twee tot vier dagen voordat van elk Nederlands slachtoffer een of meer nabestaanden de formele bevestiging kregen dat hun naaste(n) daadwerkelijk in het vliegtuig zat(en).

De overheid had nabestaanden van individuele slachtoffers, met het nodige voorbehoud, sneller kunnen laten weten dat hun naasten in het vliegtuig zaten als ze het uitgangspunt om te wachten totdat de informatie van alle slachtoffers compleet was eerder had losgelaten.

4.8 Beleving nabestaanden

4.8.1 Bevindingen

Veel nabestaanden waren er direct na de crash van het vliegtuig vrijwel zeker van dat hun naasten aan boord van het vliegtuig zaten. Ze hadden sterk de behoefte om een officiële bevestiging van de Nederlandse overheid te krijgen of hun naasten wel of niet in het vliegtuig zaten. Voor hun gevoel ontbrak het de eerste dagen aan rechtstreeks contact met de overheid.

Het was voor de nabestaanden onduidelijk bij welke organisatie zij (het best) terecht konden met hun vragen. Bij Malaysia Airlines in Nederland of in Kuala Lumpur, bij de reisorganisatie, op Schiphol, bij het ministerie van Buitenlandse Zaken of elders? In een poging om snel duidelijkheid te krijgen, benaderden ze verschillende instanties: de hiervoor genoemde, maar bijvoorbeeld ook de gemeente, de politie en Slachtofferhulp Nederland.

De meeste organisaties waar nabestaanden contact mee zochten, konden hen in de eerste uren na de vliegcrash niet verder helpen. Ook bestonden er grote onderlinge verschillen in de momenten waarop nabestaanden informatie kregen. In het Steigenberger hotel liet Malaysia Airlines rond middernacht de passagierslijst zien aan de daar nog aanwezige personen. Veel nabestaanden waren echter al eerder in de avond zonder die informatie naar huis vertrokken. Nabestaanden van wie de gegevens bij Malaysia Airlines in Kuala Lumpur (informatienummer Malaysia Airlines) of op Schiphol (via de registratieformulieren) bekend waren,¹⁰³ kregen in de vroege ochtend van vrijdag 18 juli een telefoontje van Malaysia Airlines om te vernemen of hun naaste(n) op de passagierslijst stond(en). Anderen kregen dat telefoontje niet, of pas veel later.



Figuur 9: Bloemen op Schiphol, neergelegd ter nagedachtenis aan de slachtoffers. (Bron: ANP/R. de Waal)

Nabestaanden die donderdagavond het informatienummer van het ministerie van Buitenlandse Zaken belden, stonden lange tijd in de wacht om vervolgens tot de ontdekking te komen dat het ministerie hen niet kon informeren of hun naaste(n) op de passagierslijst stond(en). Nabestaanden lieten bij verschillende instanties informatie achter; het was voor hen niet duidelijk of deze informatie tussen partijen werd gedeeld. Ook gaven enkele nabestaanden aan dat zij niet werden teruggebeld, terwijl zij dat wel verwachtten.

De nabestaanden hebben een gebrek aan coördinatie ervaren in de informatievoorziening. Ze moesten steeds zelf achter informatie aan gaan, terwijl de officiële overheidskanalen hiervoor slecht bereikbaar waren. Dit veranderde vanaf het moment dat er

¹⁰³ Bijvoorbeeld via een op Schiphol ingevuld registratieformulier of via telefonisch contact met Malaysia Airlines.

contact was met de familierechercheurs die de nabestaanden een vast contactpunt met de overheid boden en hen procesinformatie, maar ook informatie over hun naasten gaven. De nabestaanden konden al hun vragen bij de familierechercheurs kwijt. De nabestaanden gaven aan de inzet van de familierechercheurs zeer te hebben gewaardeerd.

4.8.2 Analyse

De nabestaanden hebben het gebrek aan coördinatie in de informatievoorziening in de eerste dagen na de vliegcrash als belastend ervaren. Hoewel er diverse informatienummers waren opengesteld, kregen zij nergens de informatie waar zij behoefte aan hadden. Aan nabestaanden werd niet helder gecommuniceerd waar de informatienummers voor dienden, zo blijkt ook uit de persconferentie van Malaysia Airlines op donderdagavond 17 juli waarin het noodnummer van het ministerie van Buitenlandse zaken als informatienummer werd gepresenteerd. Daardoor was niet duidelijk dat het nummer van het ministerie van Buitenlandse Zaken alleen bedoeld was om informatie over mogelijke slachtoffers en nabestaanden te verzamelen - in het kader van het registratieproces - en niet om informatie over namen van (mogelijke) slachtoffers aan nabestaanden te geven.

Omdat nabestaanden Malaysia Airlines en het ministerie van Buitenlandse Zaken moeilijk konden bereiken, vanwege de overbelaste telefoonlijnen, belden ze ook met andere instanties. Daar kregen zij evenmin antwoord op hun vragen. Veel nabestaanden hebben daar echter wel gegevens achtergelaten. Niet helder was of de verschillende partijen die gegevens met elkaar zouden uitwisselen. Voor de nabestaanden was niet duidelijk welke organisatie de juiste informatie in handen had en het aanspreekpunt was.

De vragen van nabestaanden bleven veelal onbeantwoord totdat er contact kwam met de familierechercheurs die door de politie waren ingeschakeld om nabestaanden te informeren. De inzet van familierechercheurs gaf de nabestaanden de informatie over slachtoffers en het verdere proces. Daarmee kwam het contact met de overheid tot stand waar de nabestaanden in de dagen daarvoor grote behoefte aan hadden.

Deelconclusie

Na de crash van vlucht MH17 hebben verschillende (publieke en private) partijen op verschillende momenten en manieren gevraagd en ongevraagd informatie verstrekt aan nabestaanden. De nabestaanden hebben de ongecoördineerde informatievoorziening als belastend ervaren. Voor hen was het tijdens de eerste dagen na de crash onduidelijk bij wie zij (het best) terecht konden voor informatie over hun naasten. Vanaf het moment dat de familierechercheurs contact opnamen met de nabestaanden, zijn de ervaringen van de nabestaanden met de informatievoorziening vanuit de Nederlandse overheid in het algemeen positief.

5 CONCLUSIES

Op 17 juli 2014 werd Nederland opgeschrikt door de crash van vlucht MH17. De behoefte aan informatie over de slachtoffers was groot: wie zaten in het vliegtuig, welke Nederlanders bevonden zich onder de slachtoffers? Naast Malaysia Airlines was de overheid aan zet om deze informatie te verschaffen. De Raad constateert dat de medewerkers van de betrokken organisaties hun uiterste best hebben gedaan om gegevens over de passagiers en hun nabestaanden te verzamelen en te verifiëren. Ondanks deze inzet is het de overheid niet gelukt om van elk Nederlandse slachtoffer nabestaanden binnen 48 uur - de termijn die volgens de Raad nagestreefd dient te worden - duidelijkheid te verschaffen over de aanwezigheid van hun naasten in het vliegtuig. In antwoord op de vraag waarom de nabestaanden zo lang op een bevestiging van de overheid hebben moeten wachten, komt de Raad tot de volgende hoofdconclusie.

Hoofdconclusie

De nabestaanden van de Nederlandse slachtoffers van de ramp met vlucht MH17 hebben onnodig lang moeten wachten op duidelijkheid over de aanwezigheid van hun naasten in het vliegtuig, doordat:

- de passagiersinformatie die direct na de ramp beschikbaar was onvoldoende houvast bood om nabestaanden te kunnen bevestigen dat hun naasten in het vliegtuig zaten;
- de Nederlandse crisisorganisatie onvoldoende was voorbereid op een dergelijke situatie; en
- in de uitvoering sprake was van een gebrek aan regie en coördinatie.

Doordat het ministerie van Veiligheid en Justitie (in het bijzonder de Nationaal Coördinator Terrorismedebestrijding en Veiligheid) de regie niet naar zich toe trok en het ministerie van Buitenlandse Zaken onvoldoende afstemming zocht met andere betrokken partijen, kwam de informatie die diverse partijen verzamelden over de slachtoffers en hun nabestaanden niet bij elkaar. Als gevolg daarvan duurde het lang voordat de juiste informatie beschikbaar was om nabestaanden te informeren.

De hoofdconclusie valt uiteen in onderstaande conclusies.

Conclusie 1

Een volledige en betrouwbare passagierslijst is in het algemeen niet met één druk op de knop beschikbaar. Ook bij vlucht MH17 was dit niet het geval. Om met zekerheid vast te stellen wie de Nederlandse slachtoffers waren, moest aanvullende informatie worden verzameld en geverifieerd.

De luchtvaartmaatschappij heeft de plicht om binnen twee uur een lijst met de best mogelijke passagiersinformatie aan te leveren aan de aangewezen autoriteiten. Wat onder best mogelijk dient te worden verstaan, is niet in regelgeving vastgelegd. Malaysia Airlines voorzag de Nederlandse autoriteiten na de ramp met vlucht MH17 van informatie zodra deze mogelijkheid zich voordeed. Dit was de eerste vergadering van de Commissie van Overleg op Schiphol, waar Malaysia Airlines de passagierslijst van vlucht MH17 overhandigde zoals deze ook in het vliegtuig was meegegaan. Op deze lijst stonden de naam, het geslacht en het stoelnummer van de passagiers.

De passagierslijst bood onvoldoende informatie om met zekerheid vast te stellen welke passagiers uit Nederland kwamen. De informatie die hiervoor nodig was, zoals informatie over de nationaliteit, kon niet meteen uit de computersystemen worden gehaald. Vanaf ongeveer vijf uur na de ramp lukte dat wel en kon Malaysia Airlines deze informatie voor de meeste passagiers aanleveren. De complete lijst was op zaterdag 19 juli beschikbaar. Deze tijd was nodig omdat Malaysia Airlines niet van alle passagiers de nationaliteit (ondanks dat een interne procedure dat wel voorschreef) en andere paspoortgegevens had vastgelegd. De internationale regelgeving verplicht dat niet. Een dergelijke registratieverplichting geldt alleen wanneer een passagier reist naar een land met een API-verplichting.¹⁰⁴

Daarnaast speelt mee dat alleen de voor de vluchtafhandeling benodigde informatie terechtkomt in het computersysteem dat de luchtvaartmaatschappij gebruikt voor het opstellen van de passagierslijst. In de luchtvaartsector is dit gangbare praktijk. Van de informatie die passagiers voorafgaand aan een vlucht verstrekken, zoals contactgegevens van nabestaanden, blijft een deel achter in de verschillende boekings- en reserverings-systemen van reisorganisaties en luchtvaartmaatschappijen. Daardoor is deze informatie op het moment van een luchtvaartongeval niet direct beschikbaar.

In de praktijk blijkt het niet mogelijk om te voldoen aan de verwachting van de samenleving dat met één druk op de knop duidelijk is wie in het vliegtuig zaten. De eerste passagierslijst die wordt opgeleverd, zal in het algemeen niet compleet en betrouwbaar genoeg zijn om verwanten uitsluitel te geven over de aanwezigheid van hun naasten in het vliegtuig.

¹⁰⁴ Bepaalde landen hebben de registratie en aanlevering van aanvullende gegevens van inkomende passagiers via *Advance Passenger Information* verplicht gesteld aan luchtvaartmaatschappijen. Zie ook toelichting in paragraaf 3.2.

Conclusie 2

De Rijksoverheid en betrokken veiligheidsregio waren niet goed voorbereid op het proces om de nabestaanden van de slachtoffers van vlucht MH17 te bevestigen dat hun naasten aan boord van het vliegtuig zaten. Ondanks eerdere luchtvaartongevallen was hier geen passend scenario voor uitgewerkt. Meerdere partijen waren, los van elkaar en op basis van verschillende verantwoordelijkheden, bezig met het verzamelen, verspreiden en verifiëren van informatie. Aangezien er geen centrale plek was waar deze informatie bij elkaar kwam, was veel tijd nodig om tot een eenduidige lijst van slachtoffers en nabestaanden te komen. Het ontbrak aan coördinatie en regie. De NCTV had hier het voortouw in moeten nemen.

De overheidsorganisaties die een rol hebben in het proces om de nabestaanden van de slachtoffers te informeren zouden, gelet op eerdere (luchtvaart)ongevallen,¹⁰⁵ moeten weten dat passagiersinformatie na een vliegtuigongeval niet volledig en betrouwbaar is. Dit geldt ook voor de problemen rond de aansturing van processen in de crisisorganisatie. Omdat onvoldoende lessen zijn getrokken uit andere ongevallen konden de hierbij geconstateerde knelpunten zich bij de ramp met vlucht MH17 opnieuw voordoen. In zowel de landelijke als regionale plannen ontbrak het aan een uitgewerkt scenario van een luchtvaartongeval in het buitenland met veel Nederlanders aan boord. Van een overkoepelend plan met een heldere toedeling van taken en verantwoordelijkheden was geen sprake. Ook was niet voorzien in een coördinerende instantie zoals door de internationale burgerluchtvaartorganisatie (International Civil Aviation Organization - ICAO) in het verleden is aanbevolen.

In de eerste dagen na de ramp bestond onduidelijkheid over wie de leiding had over het totale proces om informatie over de passagiers en hun nabestaanden zo snel mogelijk beschikbaar te krijgen. Uit het onderzoek kwam daarbij bijvoorbeeld naar voren dat er verschillende visies bestaan in welke gevallen en voor welke processen de onlangs geïntroduceerde fase GRIP Rijk van kracht kan worden verklaard.

Door de onduidelijkheid ontstond de situatie dat verschillende private en publieke partijen los van elkaar lijsten opstelden met informatie over slachtoffers en nabestaanden. Tussen de partijen onderling was niet altijd bekend of duidelijk wie wat deed en waarom. Naast Malaysia Airlines stelden binnen de overheid verschillende organisaties - de Koninklijke Marechaussee, het Landelijk Team Forensische Opsporing (LTFO), het ministerie van Buitenlandse Zaken en het Nationaal CrisisCentrum (NCC) - voor verschillende doeleinden lijsten op. Over het delen van informatie zijn onderling geen goede afspraken gemaakt, waardoor de informatie-uitwisseling ongestructureerd en ad hoc plaatsvond. Partijen stemden alleen af met de partijen waarmee ze gewend waren samen te werken. De Raad constateert dat de opstelling van het ministerie van Buitenlandse Zaken hier een belangrijke rol bij speelde. Dit ministerie had, zoals altijd het geval

¹⁰⁵ In het bijzonder bij het ongeval met een vliegtuig van Turkish Airlines nabij Schiphol in 2009 en het ongeval met een vliegtuig van Afriqiyah Airways nabij Tripoli in 2010.

is als Nederlanders worden getroffen in het buitenland, de taak om gegevens van de slachtoffers te achterhalen en de nabestaanden daarover via de politie te informeren. Het ministerie ging daarbij vooral volgens de eigen procedures en kaders te werk en beperkte zich tot het gebruikelijke netwerk. Daardoor heeft het ministerie niet alle informatie benut die bij partijen buiten dat netwerk, zoals Malaysia Airlines en de Koninklijke Marechaussee, reeds voorhanden was en bood de opstelling weinig ruimte voor algehele samenwerking. De Raad vindt dat het ministerie vanwege diens prioritaire taak bij deze ramp kennis had moeten nemen van de activiteiten van andere partijen en daar gebruik van had moeten maken.

Partijen hebben geen gebruik gemaakt van de bestaande Slachtoffer Informatie Systematiek (SIS), waarbij de beschikbare informatie op één plek kon worden verzameld. Deze systematiek is mede ontwikkeld naar aanleiding van de problematiek met slachtofferregistratie bij de crash van het vliegtuig van Turkish Airlines in 2009. Het gebruik van SIS had de samenwerking en informatiedeling tussen partijen en daarmee de efficiëntie van het totale proces bevorderd.

Hoewel verschillende partijen signaleerden dat passagiersinformatie moeilijk beschikbaar kwam en dat op meerdere plaatsen informatie werd verzameld, nam niemand de verantwoordelijkheid op zich om de activiteiten op elkaar af te stemmen. Naar het oordeel van de Raad had de NCTV daarin het voortouw moeten nemen. De nationale crisisstructuur in Nederland voorziet namelijk in een crisiscentrum, te weten het NCC (onderdeel van de NCTV), dat in staat moet zijn om tijdens een crisis een totaaloverzicht te krijgen van de betrokken partijen, wat ze doen en over welke informatie ze beschikken. Hiermee moet het NCC deze partijen bij elkaar brengen om werkafspraken te maken. Het NCC had op een zeker moment met alle overheidspartijen en de luchtvaartmaatschappij contact en was ervan op de hoogte dat op meerdere plaatsen aan lijsten werd gewerkt. Dat leidde er echter niet toe dat het NCC de coördinatie op zich nam en de betreffende partijen met elkaar in verbinding bracht.

Conclusie 3

Het gebrek aan coördinatie en regie op het totale proces werkte door in de termijn waarop nabestaanden uitsluitel kregen van de Nederlandse overheid. Daarnaast streefde de overheid er aanvankelijk naar om te wachten tot er een volledige geverifieerde lijst van alle Nederlandse slachtoffers en nabestaanden was, voordat zij nabestaanden het officiële bericht gaf dat hun naasten in het vliegtuig zaten. Dat zorgde verder voor vertraging. De nabestaanden verkeerden daarmee te lang in onzekerheid over de aanwezigheid van hun naasten in het vliegtuig.

Zowel Malaysia Airlines als de Nederlandse overheid hebben nabestaanden laten weten dat hun naasten in het vliegtuig zaten, maar stemden het moment waarop zij deze informatie gaven niet met elkaar af. Malaysia Airlines belde nabestaanden vanaf de dag na de crash en maakte op zaterdag 19 juli de volledige passagierslijst openbaar. Op dat moment had de Nederlandse overheid de nabestaanden nog niet geïnformeerd.

De beslissing van Malaysia Airlines om de passagierslijst te publiceren, terwijl de Nederlandse overheid nog niet zover was, is begrijpelijk gegeven de context waarin dit gebeurde.

Op aangeven van het ministerie van Buitenlandse Zaken brachten familierechercheurs van de Nationale Politie de formele bevestiging van de overheid over aan de nabestaanden. Het duurde twee tot vier dagen na de crash voordat nabestaanden het bericht van de familierechercheurs ontvingen. De overheid streefde er aanvankelijk naar om hier mee te wachten totdat er een volledige en geverifieerde lijst van alle slachtoffers beschikbaar was. Een groot deel van de nabestaanden verkeerde daardoor langer dan nodig in onzekerheid over het lot van hun naasten. De Raad is van mening dat de keuze om te wachten op een volledige en geverifieerde lijst, niet past in de moderne tijd waarin berichten zich snel via (social) media verspreiden. Hoewel het onvermijdelijk is dat nabestaanden worden geconfronteerd met nieuws waarvan zij de formele bevestiging nog moeten krijgen, is het in het belang van de nabestaanden om ze snel, zo nodig met een voorbehoud, te laten weten of hun naasten in het vliegtuig zaten.

De Raad is van mening dat gestreefd moet worden om nabestaanden binnen 48 uur, uitzonderlijke persoonlijke situaties daargelaten, deze informatie te geven. Met sterke regie op de activiteiten die hiervoor nodig zijn, een centraal loket waar de informatie bij elkaar wordt gebracht en de keuze om niet te wachten tot de informatie van alle slachtoffers compleet is, moet dit mogelijk zijn.

6 AANBEVELINGEN

Uit het onderzoek van de Raad komen diverse aanknopingspunten naar voren om het proces van het informeren van nabestaanden te verbeteren en te versnellen. De Raad vindt daartoe de volgende zaken van belang:

- het vastleggen van nationaliteitsgegevens;
- het verbeteren van het proces van verzamelen, verspreiden en verifiëren van passagiersinformatie en het verbeteren van de informatievoorziening aan nabestaanden; en
- het vereenvoudigen van de Nederlandse crisisorganisatie.

Vastleggen van nationaliteitsgegevens

Naar het oordeel van de Raad is het wenselijk om in de toekomst de nationaliteit van de passagiers vast te leggen op de lijst die bij de luchtvaartmaatschappij beschikbaar is. Dit is een relatief eenvoudige handeling, die het gemakkelijker maakt slachtoffers van luchtvaartongevallen te registreren en hun nabestaanden te traceren en informeren. De Raad vindt het te ver gaan alle luchtvaartmaatschappijen te verplichten om bijvoorbeeld ook de paspoortnummers van passagiers en de gegevens van thuisblijvers te registreren. De voordelen daarvan wegen - gegeven de geringe kans op een ongeval - niet op tegen de extra inspanningen die dat met zich meebrengt. Naar het oordeel van de Raad zou een passagierslijst met daarop de nationaliteiten van alle passagiers én een goed functionerende crisisorganisatie voldoende houvast moeten bieden om na een vliegtuigongeval sneller informatie over slachtoffers en hun nabestaanden te achterhalen. De Raad beveelt dan ook het volgende aan:

Aan de minister van Infrastructuur en Milieu:

1. Neem in internationaal verband initiatieven om de registratie van de nationaliteit van vliegtuigpassagiers in internationale regelgeving te verankeren. Bevorder, in afwachting daarvan, dat luchtvaartmaatschappijen van elke passagier die van of naar een Nederlandse luchthaven reist voor vertrek de nationaliteit vastleggen in de systemen die in geval van een calamiteit passagiersinformatie leveren.

Verbeteren van het proces van verzamelen, verspreiden en verifiëren van passagiersinformatie en het verstrekken van informatie aan de nabestaanden

Naar het oordeel van de Raad had de NCTV de regie over het totale proces moeten voeren, zodat dit efficiënter was verlopen. De Raad vindt een duidelijke regierol nodig om te bewaken dat activiteiten van afzonderlijke partijen op elkaar worden afgestemd, dat informatie wordt gedeeld en op een centrale plek wordt verzameld en beheerd. Dat laat onverlet dat andere betrokken partijen, zoals het ministerie van Buitenlandse Zaken,

een specifieke taak hebben binnen dat proces en vanuit die taak moeten bijdragen aan een afgestemd en gecoördineerd verloop. De Raad komt daarmee op de volgende aanbeveling:

Aan de minister van Veiligheid en Justitie:

2. Leg vast dat de NCTV bij (luchtvaart)ongevallen in het buitenland met veel Nederlandse slachtoffers de regie heeft over het totale proces van het verzamelen en verifiëren van passagiersinformatie. Zorg ervoor dat het voor andere betrokken publieke en private organisaties helder is dat de NCTV de regie voert, wat dit betekent voor het proces en voor ieders taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden daarin.

Vereenvoudigen van de Nederlandse crisisorganisatie

In de voortgangsbrief over de Strategie Nationale Veiligheid, die op 1 mei 2015 in de Ministerraad is vastgesteld, wordt onder meer ingezet op het verbeteren van de crisisbeheersing. Geconstateerd wordt dat behoefte bestaat aan een maximaal flexibele crisisorganisatie die in alle situaties bestuurlijk en operationeel snel en slagvaardig kan handelen. Ook wordt gesteld dat snelheid gebaat is bij duidelijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden en zo weinig mogelijk lagen. Daarmee wordt gestreefd naar het vereenvoudigen en flexibiliseren van de crisisorganisatie. In lijn met deze ontwikkeling, meent de Onderzoeksraad dat het noodzakelijk is de Nederlandse crisisorganisatie, die naar het oordeel van de Raad te complex is, tegen het licht te houden en te bezien wat nodig is om deze effectiever in ingrijpende crisissituaties te laten functioneren. Daarbij kan en moet intensief geleerd worden van andere crises en evaluaties daarvan. De Raad doet daartoe de volgende aanbeveling:

Aan de minister van Veiligheid en Justitie:

3. Neem de leerpunten uit dit onderzoek en eerdere onderzoeken naar het functioneren van de Nederlandse crisisorganisatie mee in de aangekondigde verbetering, vereenvoudiging en flexibilisering van de crisisbeheersing. Zorg dat eenduidige regie en doorzettingsmacht daar onderdeel van uitmaken.

ONDERZOEKSVERANTWOORDING

A.1 Begeleidingscommissie

De Onderzoeksraad heeft voor dit onderzoek een begeleidingscommissie ingesteld. Deze commissie bestond uit externe leden met voor het onderzoek relevante deskundigheid en buitengewone raadsleden onder voorzitterschap van een van de raadsleden van de Onderzoeksraad. De externe leden hadden op persoonlijke titel zitting in de begeleidingscommissie. Gedurende het onderzoek is de begeleidingscommissie vier keer bijeengekomen om met de voorzitter van de commissie en het projectteam van gedachten te wisselen over de opzet en de resultaten van het onderzoek. De commissie vervulde een adviserende rol binnen het onderzoek. De eindverantwoordelijkheid voor het rapport en de aanbevelingen ligt bij de Onderzoeksraad voor Veiligheid.

prof. mr. dr. E.R. Muller (voorzitter)	Vice-voorzitter Onderzoeksraad voor Veiligheid
drs. B.J.A.M. Welten	Buitengewoon raadslid Onderzoeksraad voor Veiligheid, voormalig korpschef van de regiopolitie Groningen en van de regiopolitie Amsterdam-Amstelland
J.A.J.M. Kneepkens	Director Rulemaking European Aviation Safety Agency, voormalig Director General Aviation CAA
mr. drs. H. Mayer	Voormalig directeur Beveiliging Burgerluchtvaart NCTb
mr. U. van de Pol	Lid van de Commissie Persoonsgegevens van de gemeente Amsterdam, voormalig vicevoorzitter Commissie Bescherming Persoonsgegevens.
Lt. Gen. b.d. D. van Putten	Voormalig commandant Koninklijke Marechaussee
R. Sicking	Voormalig manager bij Heathrow Airport en Brussels Airport
mr. A.P.J.M. Rutten	Buitengewoon raadslid Onderzoeksraad voor Veiligheid, voormalig Chief Operational Officer van de Schiphol Group

A.2 Projectteam

Het projectteam van het onderzoek Passagiersinformatie bestond uit de volgende personen:

mr. M. Visser	Programma-manager
R.J.H. Damstra	Projectleider
drs. S. Pijnse van der Aa	Onderzoeker
mr. D.A. Oomen	Onderzoeker
ir. A. van der Zande MBA	Onderzoeker
drs. A. Jagan	Extern onderzoeker (betrokken tot 1 maart 2015)
C.B. Godron MA	Extern onderzoeker (betrokken tot 1 maart 2015)
drs. A. van der Kolk	Adviseur onderzoek en ontwikkeling

INZAGE

Een conceptversie van dit rapport wordt, conform de Rijkswet Onderzoeksraad voor Veiligheid, voorgelegd aan de betrokken partijen. Deze partijen is gevraagd het rapport te controleren op feitelijke onjuistheden en onduidelijkheden. De conceptversie van dit rapport is voorgelegd aan:

- Malaysia Airlines;
- Amsterdam Airport Schiphol (Schiphol Group);
- Gemeente Haarlemmermeer;
- Veiligheidsregio Kennemerland;
- Ministerie van Buitenlandse Zaken;
- Ministerie van Veiligheid en Justitie;
- Ministerie van Defensie;
- Nationale Politie.

De inzagereacties zijn op de volgende manier verwerkt:

- Correcties van feitelijke onjuistheden, aanvullingen op detailniveau en redactioneel commentaar, zijn door de Raad (indien relevant) overgenomen. De betreffende tekstdelen zijn in het eindrapport aangepast. Deze reacties zijn niet afzonderlijk vermeld.
- Als de Onderzoeksraad reacties niet heeft overgenomen, is toegelicht waarom de Raad daartoe heeft besloten. Deze reacties en de toelichting daarop zijn opgenomen in een tabel die, met de publicatie van het onderzoeksrapport, gepubliceerd is op de website van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (www.onderzoeksraad.nl).

BETROKKEN PARTIJEN

Deze bijlage bevat een overzicht van de belangrijkste partijen die een rol hebben gehad bij het verzamelen, verspreiden en verifiëren van passagiersinformatie van vlucht MH17 of anderszins een relevante rol hebben gespeeld.

C.1 Malaysia Airlines

Malaysia Airlines is de nationale luchtvaartmaatschappij van Maleisië. Het hoofdkwartier bevindt zich in Kuala Lumpur. Malaysia Airlines is aangesloten bij een samenwerkingsverband van luchtvaartmaatschappijen, Oneworld Alliance. Met veel luchtvaartmaatschappijen van die alliantie en andere luchtvaartmaatschappijen, waaronder KLM, heeft Malaysia Airlines *codeshare*-overeenkomsten gesloten.¹⁰⁶

Malaysia Airlines heeft een eigen vestiging op luchthaven Schiphol. Daar zijn 31 personen werkzaam. Vanuit deze vestiging wordt onder verantwoordelijkheid van het hoofdkwartier in Kuala Lumpur de operationele aansturing van de dagelijkse vluchten van Schiphol verricht. Hiervoor is een station manager verantwoordelijk. Een grondafhandelaar, een ander bedrijf, verricht alle grondhandelingen op de luchthaven voor en namens Malaysia Airlines. Malaysia Airlines heeft een dagelijkse vlucht van Amsterdam Schiphol naar Kuala Lumpur en vice versa. Na de crash met vlucht MH17 waren zowel het hoofdkwartier in Kuala Lumpur als de vestiging op Schiphol in het kader van de crisisactiviteiten betrokken bij het verzamelen en verstrekken van informatie.

Malaysia Airlines is als betrokken luchtvaartmaatschappij deelnemer aan de Commissie van Overleg (zie hierna). Conform EU-verordening 996/2010¹⁰⁷ en het Deelplan Bevolkingzorg is Malaysia Airlines 'verplicht om zo snel mogelijk (en binnen twee uur) de passagierslijst ter beschikking te stellen aan de burgemeester'. Daarnaast dient de luchtvaartmaatschappij informatie te verstrekken aan de overheid die nodig is bij het informeren/voorlichten van verwanten en publiek.

C.2 Amsterdam Airport Schiphol

Amsterdam Airport Schiphol is de grootste Nederlandse luchthaven met bijna 55 miljoen passagiers in 2014. Volgens het Deelplan Bevolkingzorg¹⁰⁸ (een nadere uitwerking van het Regionaal Crisisplan Kennemerland) heeft de luchthaven onder meer als taak om een

¹⁰⁶ Zie paragraaf 3.2.

¹⁰⁷ Zie bijlage D 2.2.

¹⁰⁸ Zie bijlage D5.

tijdelijke opvanglocatie in te richten en zorg te dragen voor vervoer van ongedeerden, lichtgewonden en verwanten naar de locatie. Schiphol faciliteert en ondersteunt bij de opvang en hereniging.

C.3 Commissie van Overleg

Op Schiphol wordt de interne crisisorganisatie gevormd door de Commissie van Overleg.¹⁰⁹ De samenstelling van de commissie is afhankelijk van de aard en de omvang van de calamiteit of verstoring. De Airport Manager, Airside Operations Manager en Operations Manager Passengers hebben vaste zitting in de Commissie van Overleg. Daarnaast kunnen ook andere functionarissen onderdeel uitmaken van de commissie, zoals de voorlichter van Schiphol, en een vertegenwoordiger van de gemeente Haarlemmermeer, van de Luchtverkeersleiding Nederland of het betrokken bedrijf (bijvoorbeeld de luchtvaartmaatschappij). De Commissie van Overleg kan eventueel ook uitgebreid worden met andere deskundigen en private partijen. De Commissie van Overleg komt bij elkaar wanneer de reguliere bedrijfsprocessen op Schiphol worden verstoord door een calamiteit. De commissie houdt zich primair bezig met de herstart en continuïteit van de primaire processen en de goede orde en veiligheid op Schiphol. Wanneer de regionale crisisorganisatie opschaaft, fungeert de Commissie van Overleg daarbinnen als actiecentrum van de luchthaven. Wanneer Schiphol bij een ongeval of ramp is betrokken,¹¹⁰ dient de Commissie van Overleg vliegtuiggegevens volgens een format aan het Operationeel Team te verstrekken (waaronder het aantal passagiers en bemanningsleden). De luchtvaartmaatschappij dient binnen twee uur na het ongeval via de commissie een passagierslijst aan de burgemeester ter beschikking te stellen.¹¹¹

C.4 Gemeente Haarlemmermeer / Veiligheidsregio Kennemerland

Burgemeester en wethouders zijn belast met de organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing op regionaal niveau. De uitvoering van deze organisatie is overgedragen aan de veiligheidsregio. In het Deelplan Bevolkingszorg is uitgewerkt wat de taken zijn voor de gemeente binnen de veiligheidsregio bij luchtvaartgerelateerde incidenten op Schiphol.

C.5 Operationeel Team

Een (regionaal) Operationeel Team is een van de onderdelen van de hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Het Operationeel Team is belast met de operationele leiding, de afstemming met andere bij de ramp of crisis betrokken partijen en het adviseren van het gemeentelijk of regionaal beleidsteam indien dat aanwezig is. Het Operationeel Team is multidisciplinair samengesteld en bestaat uit vertegenwoordigers van de brandweer, de geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen, de politie en de gemeente. Het Operationeel Team wordt geleid door de

¹⁰⁹ Veiligheidsregio Kennemerland, Crisisbestrijdingsplan Schiphol, december 2013.

¹¹⁰ Bijvoorbeeld wanneer een vliegtuig verongelukt op Schiphol, of als een vliegtuig dat van Schiphol is vertrokken of op weg was naar Schiphol een ongeval heeft gehad.

¹¹¹ Zie bijlage D5.

operationeel leider die tevens deelneemt aan het beleidsteam. Ook andere deskundigen en/of private partijen kunnen op uitnodiging van de operationeel leider deelnemen, zoals een liaison van het NCC.

C.6 Landelijke overheidspartijen

De taken van de Koninklijke Marechaussee, de Nationale Politie (Landelijk Team Forensische Opsporing - LTFO), het ministerie van Buitenlandse Zaken en het ministerie van Veiligheid en Justitie (Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid - NCTV - en het Nationaal CrisisCentrum - NCC), zijn uitgebreid beschreven in hoofdstuk 4 paragraaf 4.2, van dit rapport.

C.7 Alarmcentrales

De grotere alarmcentrales (ANWB, SOS, Allianz en Eurocross) trekken gezamenlijk op bij calamiteiten in het buitenland waarbij minimaal acht Nederlanders zijn betrokken. Per jaar is één organisatie de dienstdoende alarmcentrale en coördineert in eerste instantie de hulpverlening. Ten tijde van het incident met vlucht MH17 was Eurocross de dienstdoende alarmcentrale.

C.8 Reisorganisaties

Passagiers kunnen hun vlucht bij verschillende reisorganisaties - zoals reisbureau's en touroperators - boeken, al dan niet als pakketreis. Bij de boeking legt de reisorganisatie diverse gegevens van de passagier(s) vast en soms ook contactgegevens van thuisblijvers. De reisorganisatie zorgt er vervolgens voor dat de vlucht wordt gereserveerd bij de luchtvaartmaatschappij. Veel reisorganisaties zijn aangesloten bij een vereniging (zoals de ANVR) die namens hen contacten onderhoudt met onder meer de overheid.

REFERENTIEKADER

Bij de beoordeling van een voorval of een reeks voorvallen hanteert de Onderzoeksraad een referentiekader. Het referentiekader dat voor het onderzoek naar de beschikbaarheid van passagiersinformatie van vlucht MH17 is gehanteerd, is opgebouwd uit vier delen. Het eerste deel van het referentiekader beschrijft wat - naar het oordeel van de Raad - in aanvulling op de andere onderdelen van het referentiekader, mag worden verwacht van de betrokken partijen. Het tweede deel gaat in op de internationale wet- en regelgeving die van toepassing is op de registratie en uitwisseling van passagiersgegevens en de hulp aan slachtoffers en verwanten. Het derde deel behandelt interne richtlijnen en plannen van Malaysia Airlines. Het vierde deel van het referentiekader beschrijft de afspraken die in Nederland zijn gemaakt over de rol die Nederlandse partijen vervullen bij een nationale crisis, in het bijzonder gericht op een vliegtuigongeval in het buitenland met Nederlandse slachtoffers.

D.1 Referentiekader van de Raad

De Raad verwacht mede op basis van het bovenstaande, dat luchtvaartmaatschappijen zo zorgvuldig mogelijk registreren welke passagiers en bemanningsleden aan boord van een vliegtuig zitten, zodat er - in het geval van een vliegtuigongeval - zo spoedig mogelijk een accurate lijst beschikbaar is van de inzittenden van dat vliegtuig. De Raad is van mening dat de informatie van de luchtvaartmaatschappij na een vliegtuigongeval aanknopingspunten moet bieden om verwanten snel te kunnen informeren over de aanwezigheid van hun naasten in het vliegtuig. Dat houdt in dat die informatie naast de namen en initialen ten minste ook de nationaliteit van de inzittenden bevat.¹¹² Hoe completer de lijst is, hoe sneller men de slachtoffers en verwanten in beeld kan hebben.

De Raad vindt het van belang dat niet alleen de luchtvaartmaatschappij de verwanten informeert, maar dat ook de overheid hen formeel laat weten of hun naasten daadwerkelijk in het vliegtuig zaten.¹¹³ De Nederlandse overheid heeft de taak om de verwanten van de Nederlandse passagiers hierover in te lichten. De Raad verwacht dat de Nederlandse overheid is voorbereid op het scenario dat een vliegtuig met veel Nederlanders aan boord verongelukt in het buitenland en in de voorbereiding heeft nagedacht over de wijze waarop alle betrokken organisaties in die situatie met elkaar moeten samenwerken

¹¹² Het is afhankelijk van de reisbestemming van de passagier of de verplichting geldt om diens nationaliteit te registreren.

¹¹³ De overheid is verplicht om na identificatie van een overleden slachtoffer diens nabestaande(n) een formele verklaring van overlijden te verstrekken. Daaraan voorafgaand vindt de Raad het belangrijk dat nabestaanden zo snel mogelijk van de overheid vernemen of hun naasten daadwerkelijk aan boord van het vliegtuig zaten.

om verwanten snel te kunnen informeren. Een dergelijk scenario is namelijk niet ondenkbaar. In 2010 deed zich bijvoorbeeld een groot vliegtuigongeval voor in Tripoli. Bij dat ongeval kwamen 70 Nederlanders om het leven.

Van de partijen die onderdeel uitmaken van de Nederlandse crisisorganisatie verwacht de Raad het volgende:

- Partijen hebben kennis van het crisissysteem waar zij onderdeel van uitmaken en zijn derhalve op de hoogte van eigen en andermans taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Bovendien hebben zij inzicht in de partijen die na een luchtvaartongeval een rol hebben bij het proces van het verzamelen, verspreiden en verifiëren van informatie over slachtoffers en verwanten en het informeren van verwanten. Het is duidelijk welke partij de leiding heeft in dit proces en welke andere partijen daar een rol in hebben.
- Partijen zijn in staat om adequaat in te spelen op crisissituaties en stellen alles in het werk om verwanten zo spoedig mogelijk te informeren. Daartoe werken zij zo goed mogelijk samen en delen zij de beschikbare informatie met elkaar om zo snel mogelijk een volledige en geverifieerde lijst met passagiersinformatie op te stellen.

De Raad verwijst tevens naar het rapport *'Eenheid in verscheidenheid'*¹¹⁴ over de samenwerking tussen overheden in de crisisbeheersing. Hierin wordt gesteld dat bij (bovenregionale) rampen en crises geen discussie mag ontstaan over wie de leiding heeft, wie wie informeert en hoe, wie met de bevolking communiceert en met welke boodschap. Het gaat om het gezamenlijk optreden van alle betrokken overheden dat leidt tot samenhangende crisisbeheersing. Samenwerking tussen veiligheidsregio's onderling, tussen Rijksoverheid en veiligheidsregio's en tussen departementen is van cruciaal belang om daadwerkelijk als één overheid op te treden.

De Raad vindt het belangrijk dat verwanten van slachtoffers van een vliegtuigongeval zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen 48 uur (uitzonderlijke persoonlijke situaties daargelaten), formeel van de overheid te horen krijgen of hun naasten daadwerkelijk in het vliegtuig zaten. Met het doel om verwanten niet onnodig lang in onzekerheid te laten verkeren, zal de termijn zo kort mogelijk moeten zijn. Daar staat tegenover dat de overheid een aantal stappen moet doorlopen om die zekerheid te kunnen bieden. Als binnen twee uur na het ongeval de namen en nationaliteiten van alle inzittenden bekend zijn, kunnen de autoriteiten van de getroffen landen gericht met de slachtofferlijst van hun land aan de slag. Zij moeten de lijst verifiëren, aanvullen en de slachtoffers koppelen aan verwanten. Daar is zoekwerk voor nodig en dat kost tijd. Registratiesystemen en digitale bronnen, zoals de gemeentelijke basisadministratie, stellen de Nederlandse overheid echter in staat om gegevens aan elkaar te koppelen. Bovendien zal een deel van de verwanten zich uit eigen beweging melden. De Raad acht het daarom haalbaar

¹¹⁴ *Eenheid in verscheidenheid, Uitwerking Advies Bestuurlijke Werkgroep Bovenregionale Samenwerking*, februari 2013 (opgesteld naar aanleiding van onder meer de brand bij Chemie-Pack in 2011 en de crash van het vliegtuig van Turkish Airlines in 2009).

dat verwanten van slachtoffers binnen 48 uur (uitzonderlijke persoonlijke situaties daargelaten) een formeel bericht van de overheid krijgen over de aanwezigheid van hun naasten in het vliegtuig.¹¹⁵

D.2 Internationale wet- en regelgeving burgerluchtvaart

Door het internationale karakter van de luchtvaart komt veel wet- en regelgeving voor de luchtvaart(veiligheid) in internationaal verband tot stand. Het mondiale kader is afkomstig van de internationale burgerluchtvaartorganisatie (ICAO), tevens agentschap van de Verenigde Naties, en ligt vast in het Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart, meestal aangeduid als het Verdrag van Chicago¹¹⁶ en de bij dit verdrag behorende Annexen. Het Europese kader bestaat uit richtlijnen en verordeningen van de Europese Unie of van de Europese Commissie. Hieronder wordt ingegaan op de voor dit onderzoek relevante onderdelen van de internationale wet- en regelgeving, richtlijnen, normen en aanbevolen werkwijzen.

D.2.1 ICAO

Bijna alle staten van de wereld zijn aangesloten bij het Verdrag van Chicago.¹¹⁷ Het verdrag is de basis van de internationale regelgeving op het gebied van burgerluchtvaart en bevat bepalingen, die van belang zijn voor de ontwikkeling van de internationale burgerluchtvaart. Aan het verdrag zijn 19 Annexen toegevoegd, waarin uiteenlopende onderwerpen nader zijn geregeld in normen (*standards*) en aanbevolen werkwijzen (*recommended practices*). De lidstaten zijn verplicht de normen zo nauwgezet mogelijk in hun nationale regelgeving te implementeren.¹¹⁸ Wordt afgeweken van een norm of wordt een norm niet overgenomen in nationale regelgeving, dan moet dat worden gemeld aan ICAO.¹¹⁹ Lidstaten zijn niet verplicht om de aanbevolen werkwijzen in hun nationale wetgeving op te nemen. Daarnaast stelt ICAO ook nog andere documenten zoals handleidingen en richtlijnen beschikbaar, die handvatten bevatten voor de implementatie van de normen en aanbevolen werkwijzen.

Verstrekken passagiersinformatie

In artikel 29 van het Verdrag van Chicago is vastgelegd dat een luchtvaartmaatschappij indien het passagiers vervoert, een lijst met hun namen en de plaatsen van vertrek en bestemming dient mee te voeren in het vliegtuig.¹²⁰ Annex 9¹²¹ bij het verdrag heeft als doel bij te dragen aan een efficiënt verloop van het grensoverschrijdend luchtverkeer en beschrijft onder meer de maatregelen die genomen moeten worden om een goede beoordeling van het vliegtuig, de personen en de vracht door de grenscontrole mogelijk te maken zonder hindering voor het (overige) vliegverkeer. In norm 2.13 van Annex 9 wordt gesteld dat wanneer een 'passenger manifest' (passagierslijst) wordt vereist door een lidstaat, deze passagierslijst slechts zal dienen te bestaan uit de elementen genoemd in Appendix 2. Appendix 2 bevat een format voor een passagierslijst. In het format worden

¹¹⁵ Omdat juridisch gezien eerst identificatie moet hebben plaatsgevonden alvorens met volledige zekerheid kan worden gesteld dat de persoon in kwestie om het leven is gekomen bij de ramp, gaat het hier om een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid.

¹¹⁶ Convention on International Civil Aviation, ICAO Doc 7300, Chicago, 7 december 1944.

¹¹⁷ Op dit moment zijn 191 landen aangesloten bij het Verdrag van Chicago.

¹¹⁸ Artikel 37, Verdrag van Chicago.

¹¹⁹ Artikel 38, Verdrag van Chicago.

¹²⁰ Artikel 29 sub f, Verdrag van Chicago.

¹²¹ Annex 9 (Facilitation), Verdrag van Chicago, thirteenth edition, July 2011.

de volgende elementen genoemd: de exploitant, de markering van de nationaliteit en de registratie (wanneer de staat daar om vraagt), het vluchtnummer, de datum, het vertrekpunt van de vlucht en de bestemming van de vlucht. Verder zijn er kolommen waarin de achternamen en de initialen van passagiers kunnen worden ingevuld, met daarachter kolommen met als opschrift 'alleen voor gebruik door de exploitant', en 'alleen voor officieel gebruik'. De informatie mag zowel digitaal als op papier worden aangeleverd.¹²²

Annex 9 bevat verder een aantal normen en aanbevolen werkwijzen omtrent het systeem voor *Advance Passenger Information* (API). Iedere lidstaat die in zijn nationale wetgeving een API-systeem introduceert, dient daarbij aan te haken bij de internationaal erkende normen voor het verzenden van API-gegevens.¹²³ De normen en aanbevolen werkwijzen hiervoor zijn verder uitgewerkt in de *Guidelines on Advance Passenger Information* (API).¹²⁴ Deze richtlijnen geven handvatten voor lidstaten die een API-systeem willen implementeren en zijn voor het eerst in 1993 opgesteld door de World Customs Organization (WCO) en de International Air Transport Association (IATA). Sinds 2003 is ook ICAO betrokken bij de verdere ontwikkeling van deze richtlijnen. In deze richtlijnen is ondermeer ook aangegeven welke (maximaal 39) data-elementen over een passagier kunnen worden geregistreerd.¹²⁵

Hulp aan slachtoffers en verwanten na een ongeval

In de ICAO documenten 9973 en 9998¹²⁶ worden nadere richtlijnen gegeven voor hulp aan slachtoffers en hun verwanten bij een vliegtuigongeluk. Effectieve coördinatie tussen de betrokken partijen wordt daarbij essentieel geacht. De informatie waar verwanten ten eerste behoefte aan zullen hebben, is de bevestiging of een bepaald familielid betrokken is bij een ongeval.¹²⁷ De luchtvaartmaatschappij is de eerst aangewezen om een accurate passagierslijst te leveren van de personen die zijn betrokken bij een luchtvaartongeval.¹²⁸ Er zal vaak een spanning zijn tussen het belang van accuraatheid en het belang van tijdigheid bij het leveren van een passagierslijst. Accuraatheid prefereert boven tijdigheid. Sommige landen hebben nationale regelgeving die de luchtvaartmaatschappij verplicht om binnen een specifieke periode een passagierslijst te verschaffen aan bepaalde autoriteiten. Volgens ICAO is de luchtvaartmaatschappij ook de eerst aangewezen partij om familie van slachtoffers in te lichten en om passagiersinformatie te verschaffen aan andere autoriteiten die een rol hebben bij de hulp aan slachtoffers en verwanten.¹²⁹ De luchtvaartmaatschappij dient daarbij gebruik te maken van informatie die is verschaft door passagiers zoals frequent flyer gegevens, creditcardgegevens en opgegeven noodnummers, die te vinden zijn in het computersysteem van de luchtvaartmaatschappij.¹³⁰ Verder moet de luchtvaartmaatschappij een gratis telefoonnummer beschikbaar stellen voor naasten met informatie of hun verwante op de passagierslijst staat. Het telefoonsysteem moet in staat zijn om een significante hoeveelheid telefoontjes op te vangen.¹³¹

¹²² Norm 2.13 van Annex 9, laatste zin.

¹²³ Norm 3.47 van Annex 9.

¹²⁴ *Guidelines on Advance Passenger Information* (API), WCO-IATA-ICAO, 2013.

¹²⁵ Punt 8.1.5 van de *Guidelines on Advance Passenger Information*,

¹²⁶ ICAO Doc 9973 AN/486, *Manual on Assistance to Aircraft Accident Victims and their Families, First Edition, 2013* en ICAO Doc 9998 AN/499, *Policy on Assistance to Aircraft Accident Victims and their Families, First Edition, 2013*.

¹²⁷ Punt 2.7, ICAO Doc 9998 en punt 3.2, ICAO Doc 9973.

¹²⁸ Punt 2.18, ICAO Doc 9998.

¹²⁹ Punt 2.18, ICAO Doc 9998.

¹³⁰ Punt 3.3 sub a, ICAO Doc 9973.

¹³¹ Punt 3.3 sub b, ICAO Doc 9973.

Omdat bij het verlenen van hulp aan slachtoffers en verwanten veel organisaties en autoriteiten betrokken zijn, dient er volgens ICAO een coördinerende organisatie te worden aangewezen door de lidstaten. Deze organisatie moet betrokken worden bij de planvorming en gelijk na het incident worden ingeschakeld. Een coördinerende organisatie is essentieel om te verzekeren dat de verschillende organisaties samenwerken aan zo goed mogelijke hulp aan slachtoffers en hun familie. Deze coördinerende organisatie kan ook als contact dienen tussen de families en de overheidsinstanties.¹³²

Samengevat stelt ICAO dat een luchtvaartmaatschappij een passagierslijst met daarop de namen van de passagiers dient mee te nemen in het vliegtuig. Verder geeft ICAO aan dat een luchtvaartmaatschappij na een vliegtuigincident een accurate passagierslijst dient op te leveren. Er wordt niet nader omschreven welke informatie op een dergelijke lijst dient te staan. Alleen als het land van (uiteindelijke) aankomst eisen stelt (bijvoorbeeld aanvullende API gegevens), moeten die gegevens door de luchtvaartmaatschappij voor vertrek worden doorgegeven aan het betreffende land en zijn er na een ongeval zeker gedetailleerde passagiersgegevens bij de luchtvaartmaatschappij beschikbaar. ICAO geeft aan dat accuraatheid van de passagierslijst prefereert boven de tijdige beschikbaarheid van die lijst.

Codeshare

In richtlijnen van ICAO¹³³ is onder meer het volgende over *codesharing* vastgelegd. Op basis van een *codeshare*-overeenkomst verkoopt een luchtvaartmaatschappij onder de eigen naam tickets voor vluchten die door de andere maatschappij worden uitgevoerd. De maatschappij waar een ticket wordt gekocht is de contractuele vervoerder van de vlucht, terwijl de vlucht wordt uitgevoerd door een andere luchtvaartmaatschappij, de feitelijke vervoerder. Meerdere luchtvaartmaatschappijen bieden dus tickets voor dezelfde vlucht aan, maar onder een eigen code en/of vluchtnummer.

Verder is in een handleiding van ICAO vastgelegd dat bij een *codeshare*-vlucht de contractuele vervoerder de feitelijke vervoerder dient bij te staan in de hulp aan passagiers en verwanten, vooral wanneer het luchtvaartongeval niet in het land van vestiging van de uitvoerende luchtvaartmaatschappij plaatsvindt.¹³⁴

D.2.2 EU-regelgeving

De belangrijkste Europese regels zijn neergelegd in Europese richtlijnen en verordeningen. Een richtlijn moet worden geïmplementeerd in Nederlandse wetgeving; een verordening werkt rechtstreeks door in het Nederlandse rechtstelsel.

Verstrekken passagiersinformatie

Binnen de Europese Unie geldt voor inkomende vluchten Richtlijn 2004/82/EG van de Raad van de Europese Unie (een API-richtlijn). Deze richtlijn heeft tot doel de grens-

¹³² Punt 2.13, ICAO Doc 9998.

¹³³ ICAO Circular 269-AT/110, Implications of Airline Codesharing, 1997; ICAO Doc 9626, Manual on the Regulation of International Air Transport, Second Edition, 2004.

¹³⁴ Punt 5.12, ICAO doc 9973.

controles van de Europese Unie te verbeteren en de illegale immigratie naar de Europese Unie te bestrijden door erin te voorzien dat luchtvaartmaatschappijen vooraf desgevraagd passagiersgegevens aan de bevoegde nationale autoriteiten verstrekken.

Aangezien deze wetgeving zich vooral richt op het bestrijden van illegale immigratie naar Europa/Nederland, is deze in Nederland verwerkt in de Vreemdelingenwet 2000.

Passagiersinformatie en bijstand na een ongeval

Op 20 oktober 2010 is de EU-verordening 996/2010 inzake onderzoek en preventie van ongevallen en incidenten in de burgerluchtvaart van kracht geworden. In deze verordening worden ook regels gegeven over de tijdige beschikbaarheid van informatie over personen aan boord van het vliegtuig. Artikel 20 bevat de volgende voor dit onderzoek relevante passages:

- Luchtvaartmaatschappijen van de Europese Unie die vluchten uitvoeren naar of vanaf, en luchtvaartmaatschappijen van derde landen die vluchten uitvoeren vanaf een luchthaven op het grondgebied waarop de Verdragen van toepassing zijn, passen procedures toe die het mogelijk maken om binnen twee uur na de kennisgeving van een ongeval met een vliegtuig een gevalideerde lijst met de best mogelijke informatie over alle passagiers aan boord van een vliegtuig te leveren (lid 1, sub a);
- Deze lijsten worden ter beschikking gesteld van de veiligheidsonderzoeksinstantie die de leiding heeft over het onderzoek, de autoriteit die door elke lidstaat is aangewezen om contacten te onderhouden met de familieleden van de personen die zich aan boord van het vliegtuig bevonden, en, indien nodig, de medische eenheden die deze informatie nodig kunnen hebben voor de behandeling van slachtoffers (lid 2);
- Om de familieleden van de passagiers snel op de hoogte te kunnen stellen van de aanwezigheid van hun naasten in het verongelukte vliegtuig bieden de luchtvaartmaatschappijen reizigers de mogelijkheid om de naam en adresgegevens van een persoon die bij een ongeval moet worden gewaarschuwd, op te geven. De luchtvaartmaatschappijen mogen deze informatie alleen gebruiken bij een ongeval. De informatie mag niet aan derden worden doorgegeven noch voor commerciële doeleinden worden gebruikt (lid 3);
- De naam van een persoon aan boord wordt niet openbaar gemaakt voordat de familieleden van die persoon door de bevoegde instanties op de hoogte zijn gebracht (lid 4). De passagierslijst, zoals bedoeld in het eerste lid, mag slechts dan openbaar worden gemaakt als de familieleden van de personen aan boord daar geen bezwaar tegen hebben gemaakt.

Samengevat stelt de Europese Unie voor luchtvaartmaatschappijen die vliegen vanuit de Europese Unie verplicht dat binnen twee uur nadat bericht is ontvangen dat zich een ongeval met een vliegtuig heeft voorgedaan, een gecontroleerde lijst van alle personen aan boord beschikbaar is voor de autoriteit van een betrokken land. Deze lijst dient gebaseerd te zijn op de best beschikbare informatie. Welke informatie op die lijst dient te staan, is niet nader omschreven.

Op grond van artikel 21, lid 1, moet iedere EU-lidstaat een noodplan opstellen dat ook betrekking heeft op bijstand aan de slachtoffers van vliegtuigongevallen en hun familieleden. Het derde lid van datzelfde artikel bepaalt dat wanneer zich een ongeval voordoet, de lidstaat die met het onderzoek belast is of de lidstaat waar de luchtvaartmaatschappij waarvan het vliegtuig is verongelukt, geregistreerd is, of de lidstaat die een groot aantal burgers aan boord heeft, een referent aanwijst die als aanspreek- en informatiepunt fungeert voor de slachtoffers en hun familieleden.

D.3 Nationale regelgeving

Het ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft een concept Nationaal Noodplan voor burgerluchtvaartongevallen,¹³⁵ inclusief bijstand aan slachtoffers van burgerluchtvaartongevallen en hun familieleden, op grond van artikel 21 en 23 van de EU-verordening 996/2010 opgesteld (zie ook D.2). Het plan is nog niet vastgesteld en wordt dus ook nog niet als zodanig gehanteerd.

Doel van dit noodplan is om het kader te schetsen waardoor de gevolgen van een ongeval in de burgerluchtvaart in Nederland zoveel mogelijk worden beperkt. Over een ongeval in het buitenland wordt in het plan enkel vermeld, dat dan de informatie-uitwisseling (aan slachtoffers en hun familieleden) door het ministerie van Buitenlandse Zaken wordt verzorgd.

D.4 Interne richtlijnen en plannen van Malaysia Airlines

Vastleggen passagiersinformatie

Malaysia Airlines heeft vanaf 1 oktober 2008 voor alle vluchten, dus ook de vluchten naar de landen die geen API-landen zijn, intern verplicht gesteld dat van elke passagier naast de naam en voorletters ook de nationaliteit wordt vastgelegd in het *Departure Control system*.¹³⁶ Deze verplichting heeft Malaysia Airlines opgelegd om de vaststelling van de nationaliteit van passagiers te bespoedigen in het geval van onregelmatigheden bij een vlucht.¹³⁷

Na de ramp met vlucht MH17 heeft Malaysia Airlines op 24 juli 2014 de interne eisen voor registratie van gegevens van passagiers die reizen naar landen die geen API-landen zijn, verder uitgebreid. Vanaf die datum dienen paspoortgegevens (nationaliteit, paspoortnummer en geboortedatum) bij het inchecken te worden vastgelegd, handmatig of via het swipen van het paspoort. Wanneer dat niet bij het inchecken gebeurt, dient dit bij het instappen alsnog te worden gedaan. De vlucht mag pas vertrekken nadat is gecheckt dat van alle passagiers de bovengenoemde paspoortgegevens zijn vastgelegd.¹³⁸

Omgaan met passagiersinformatie na een incident

In het handboek voor noodgevallen van Malaysia Airlines¹³⁹ staat onder meer vermeld dat digitale informatie over een vlucht zal worden vergrendeld en bevroren zodra

¹³⁵ Versie van 13 maart 2014.

¹³⁶ Malaysia Airlines, *Ground Operations Manual* (handboek voor grondhandelingen).

¹³⁷ Malaysia Airlines, *Airport Service Notice* van 18 november 2008.

¹³⁸ Malaysia Airlines, *Airport Service Notice* van 24 juli 2014.

¹³⁹ Malaysia Airlines, *Corporate Emergency Operations Manual*, september 2013.

Malaysia Airlines weet heeft van een ongeval. Alleen geautoriseerde personen van de luchtvaartmaatschappij kunnen dan nog bij de informatie. Vertrouwelijkheid van de informatie is zeer belangrijk. Zo snel mogelijk zal Malaysia Airlines een voorlopige/ onbevestigde passagierslijst en een lijst met de bemanning aan de autoriteiten leveren. Vervolgens zal Malaysia Airlines een geautoriseerde passagierslijst aan de autoriteiten leveren.

Verificatie van de passagiers aan boord zal worden gedaan middels het checken van passagiers met een bevestigde reservering, passagiers die zich hebben gemeld zonder reservering waaronder passagiers die waren gemeld als stand-by, passagiers die hadden gereserveerd maar niet hebben ingecheckt, ingecheckte passagiers die niet aan boord van het vliegtuig zijn gegaan, en bemanningsleden die hun werkschema hebben gewijzigd. Verdere bevestiging van de lijst zal worden gedaan door de verzamelde strookjes van de instapkaarten te vergelijken met de namen van de passagiers die zijn ingecheckt. Verder kan de passagiersinformatie worden vergeleken met telefoontjes die worden ontvangen bij de vliegtuigmaatschappij. Andere bronnen van informatie zijn informatie uit de boekingshistorie van een passagier, de passagierslijst die ook mee het vliegtuig is ingegaan, frequent flyer informatie, reisorganisaties etc. Het openbaar maken van een passagierslijst zal pas gebeuren nadat de nabestaanden zijn ingelicht.

In de *codeshare*-overeenkomst tussen Malaysia Airlines en KLM is opgenomen dat beide partijen bij een crisis nauw samen zullen werken bij het organiseren van de zorg voor slachtoffers en nabestaanden en de omgang met autoriteiten, de pers en de media.¹⁴⁰

D.5 Nationale wet- en regelgeving, richtlijnen en afspraken crisisbeheersing

Onderstaande wet- en regelgeving en handboeken/richtlijnen zijn relevant voor het beantwoorden van de vraag vanuit welke kaders partijen handelen gericht op het proces om nabestaanden van slachtoffers van een ramp of crisis, in het bijzonder een vlieg-ramp, te informeren over het lot van hun naasten. Een toelichting op de betrokken partijen is te vinden in bijlage C.

Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming

De hoofdlijnen van het crisisbeheersingsbeleid en van het stelsel met betrekking tot de crisisorganisatie van de overheid op rijksniveau zijn vastgelegd in het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming.¹⁴¹ Het legt op hoofdlijnen de bevoegdheden, verantwoordelijkheden en kerntaken vast van de belangrijkste actoren binnen de nationale crisisstructuur. Het is van toepassing op alle (dreigende) crisissituaties die een interdepartementaal gecoördineerd optreden van de Rijksoverheid vereisen.

Elk ministerie neemt maatregelen op het eigen beleidsterrein om rampen en crises aan te pakken. Daarvoor heeft elk ministerie een departementaal crisiscoördinatiecentrum (DCC). Binnen het ministerie is het DCC de regisseur op het gebied van crisisbeheersing.

¹⁴⁰ Annex 29.1 onder 1.4 Minimum Emergency Response Requirements & Procedures MAS/KLM Alliance Agreement

¹⁴¹ Dit handboek is vastgesteld door de ministerraad tegelijkertijd met het instellingsbesluit Ministeriële Commissie Crisisbeheersing, dat op 25 april 2013 in werking is getreden.

Wanneer een incident landelijke uitstraling heeft en er meerdere ministeries betrokken zijn bij de aanpak, dan kan de nationale crisisstructuur in werking treden. De hoofdlijnen van de crisisorganisatie op rijksniveau, in beginsel bestaande uit het Adviesteam, de Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (ICCb) en de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb) zijn in hoofdstuk 4.2 toegelicht.¹⁴²

Naast de minister-president en de minister van Veiligheid en Justitie, nemen onder andere de ministers van de bij het incident betrokken departementen deel aan de MCCb. De voorzitter van de ICCb alsmede een ambtelijk vertegenwoordiger op het niveau van de directeur-generaal of secretaris-generaal van het meest betrokken vakdepartement nemen als vaste adviseurs deel aan de MCCb.

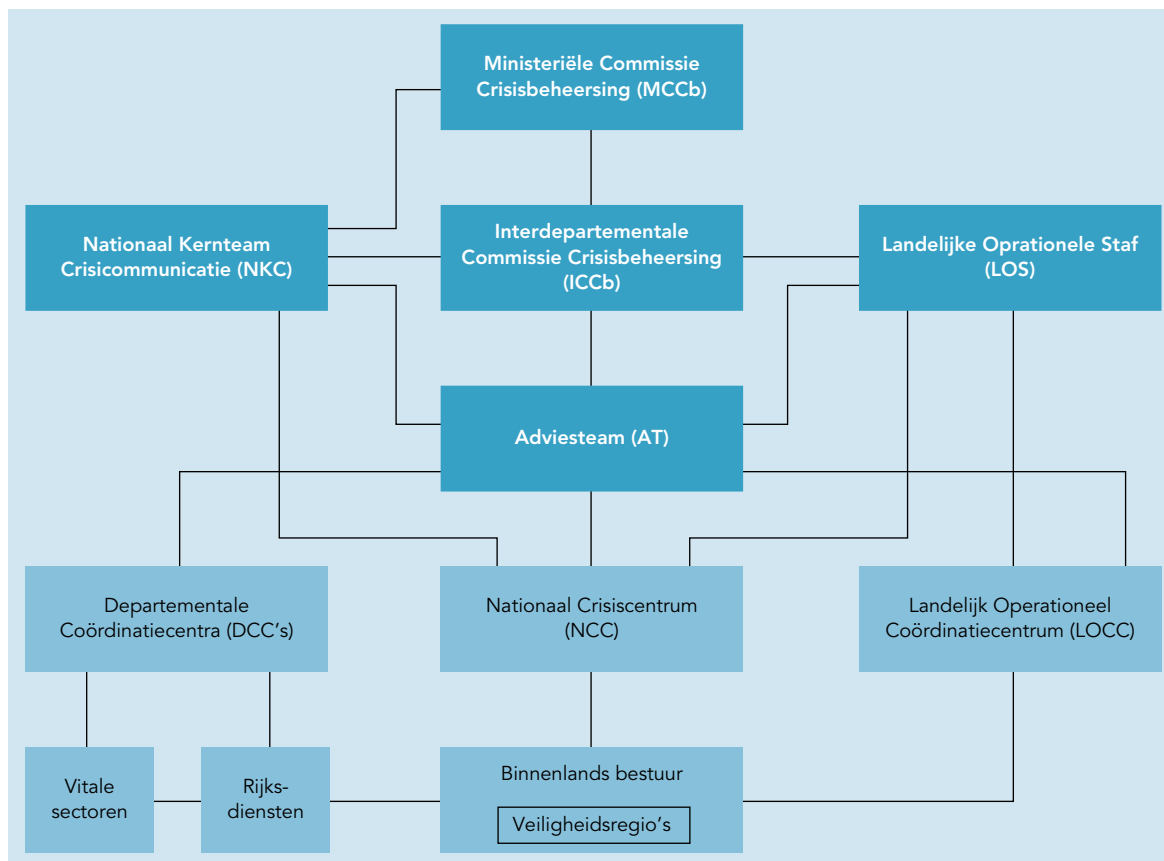
De ICCb bestaat onder andere uit de volgende leden:

- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV),¹⁴³ vaste voorzitter;
- Raadadviseur, ministerie van Algemene Zaken;
- Vertegenwoordigers op het niveau van de secretaris-generaal, de directeur-generaal of de inspecteur-generaal van de meest betrokken ministeries (mandatarissen namens hun minister) en maximaal één adviseur.

¹⁴² De structuur wordt zonodig flexibel toegepast, zoals het geval was tijdens de ramp met vlucht MH17. Het adviesteam is tijdens deze crisis niet ingesteld.

¹⁴³ De minister van Veiligheid en Justitie is de coördinerende minister op het gebied van crisisbeheersing. Ook heeft hij, in nauwe samenwerking met de andere ministeries, de regie voor het versterken van de nationale veiligheid. De Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid geeft invulling aan deze coördinerende taak van de minister.

In theorie kan de volgende (volledige) crisisorganisatie opkomen:



Figuur 10: Schematische weergave van de crisisorganisatie. (Bron: Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming)

Bij een crisis in het buitenland die een effect kan hebben op Nederland (bijvoorbeeld in de vorm van een dreiging, problemen met de openbare orde of maatschappelijke betrokkenheid bij grote aantallen slachtoffers), is het ministerie van Veiligheid en Justitie, samen met andere ministeries voor specifieke sectorale maatregelen, verantwoordelijk voor de in Nederland te treffen maatregelen.

Het ministerie van Buitenlandse Zaken is het verantwoordelijke ministerie voor de afhandeling van consulaire werkzaamheden wanneer Nederlanders (mogelijk) in het buitenland getroffen zijn door een ramp, ongeval of crisis. Deze verantwoordelijkheid is in hoofdstuk 4 van dit rapport verder toegelicht.

Het handboek beschrijft ook de drie rollen die het Rijk bij een crisis kan vervullen: faciliteren, richting geven en sturen. Wanneer het Rijk faciliteert, ondersteunt het Rijk de verantwoordelijke autoriteiten op verzoek van de autoriteiten of op eigen initiatief. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om het verschaffen van middelen, expertise, advies, informatie en kennis, of het verschaffen van mogelijkheden tot afstemming en coördinatie tussen partijen. De verantwoordelijkheid voor de crisisaanpak blijft volledig bij de autoriteiten die worden gefaciliteerd.

Het Rijk kan richting geven in een situatie waarin enige vorm van coördinatie en/of het stimuleren van eenduidigheid in leiding en coördinatie gewenst of noodzakelijk is. Dat gebeurt door middel van een dringend advies van het Rijk aan de veiligheidsregio('s) of gemeente(n). Ongeacht het GRIP-niveau kan het Rijk op verzoek van de autoriteiten of

op eigen initiatief een dringend advies geven dat bedoeld is om een gezamenlijke crisisaanpak te bewerkstelligen en/of uiteenlopende belangen te verenigen. Het advies heeft betrekking op een of meer deelaspecten van de crisisaanpak. De autoriteiten kunnen alleen beargumenteerd van het advies afwijken.

Het Rijk kan één of meer deelaspecten van de crisisaanpak sturen, door het geven van een aanwijzing en/of door het van kracht verklaren van GRIP Rijk. Het Rijk (de betreffende vakminister) kan een aanwijzing geven aan betrokken partijen bijvoorbeeld wanneer van een dringend advies wordt afgeweken. In het geval van een (bindende) aanwijzing, neemt het Rijk de uitvoering daarvan niet over, maar stelt het betrokken partijen in staat uitvoering daaraan te geven.¹⁴⁴

Wet veiligheidsregio's

De Wet veiligheidsregio's¹⁴⁵ integreert de brandweerzorg, de rampenbestrijding, de crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverlening op regionaal niveau. De burgemeester heeft het opperbevel in geval van een ramp of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan. Degenen die aan de bestrijding van een ramp deelnemen, staan onder zijn bevel. Het Nederlandse grondgebied is verdeeld in regio's. De colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten die behoren tot een regio treffen een gemeenschappelijke regeling, waarbij een veiligheidsregio wordt ingesteld. Het bestuur van de veiligheidsregio's wordt op basis van de gemeenschappelijke regeling onder andere belast met het organiseren van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing en het voorzien in de meldkamerfunctie. Het bestuur van de veiligheidsregio stelt ten minste eenmaal in de vier jaar een crisisplan vast, waarin in ieder geval de organisatie, de verantwoordelijkheden, de taken en bevoegdheden in het kader van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing worden beschreven. In geval van een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis, of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, voert de voorzitter van de veiligheidsregio het opperbevel ten behoeve van de rampenbestrijding en crisisbeheersing in de betrokken gemeenten.

Het onderliggende Besluit veiligheidsregio's beschrijft de concrete eisen die worden gesteld aan de organisatie van de rampenbestrijding. In het kader van dit onderzoek, waarin gekeken wordt naar het registreren/verzamen van passagiersinformatie en het informeren van verwanten, is artikel 2.3.1 van het besluit relevant. Dat bepaalt dat de gemeente een team Bevolkingszorg moet aanwijzen dat belast is met vijf taken:

1. het geven van voorlichting aan de bevolking;
2. het voorzien in opvang en verzorging van de bevolking;
3. het verzorgen van nazorg voor de bevolking;
4. het registreren van slachtoffers;
5. het registreren van schadegevallen.

¹⁴⁴ Zie voor meer informatie over de gecoördineerde regionale incidentbestrijdingsprocedure (GRIP) hoofdstuk 4, Opschaling en GRIP-structuur.

¹⁴⁵ Wet van 11 februari 2010, zie de artikelen 5, 8, 9, 10 en 16.

Crisisbestrijdingsplan Schiphol

Het Crisisbestrijdingsplan Schiphol (CBP-S)¹⁴⁶ sluit aan op en is een specifieke uitwerking voor Schiphol van het Regionaal Crisisplan voor de gemeenten en hulpdiensten van de veiligheidsregio Kennemerland. Het plan beschrijft de multidisciplinaire organisatie voor de rampenbestrijding en crisisbeheersing op het terrein van Schiphol. Het plan beschrijft wie waarvoor verantwoordelijk is en hoe wordt geborgd dat alle betrokken hulpdiensten op dezelfde manier met een crisis of ramp op Schiphol omgaan.

Een van de scenario's in het CBP-S (versie 1 februari 2014) is het scenario *Vliegtuig-ongeval buiten veiligheidsregio Kennemerland*. Dit scenario is onder andere bedoeld om te gebruiken bij een vliegtuigongeval op internationaal gebied (buiten Nederland) met bestemming of vertrek vanaf Schiphol. Daarin wordt onder meer beschreven dat in dit scenario opgeschaald wordt naar GRIP 2 en dat het Operationeel Team¹⁴⁷ en het Regionaal Actiecentrum Crisiscommunicatie volledig worden gealarmeerd.

In het kader van het proces van opvang en registratie van slachtoffers en/of verwanten, is de formele verantwoordelijkheid bij de gemeente Haarlemmermeer belegd. Op 30 juni 2014 is in Kennemerland het geactualiseerde Deelplan Bevolkingszorg in werking getreden (zie hieronder).

Deelplan Bevolkingszorg Kennemerland

Het Deelplan Bevolkingszorg van de veiligheidsregio Kennemerland¹⁴⁸ maakt deel uit van het Regionaal Crisisplan van de veiligheidsregio. Het geactualiseerde plan trad op 30 juni 2014, ruim twee weken voor de ramp met vlucht MH17, in werking. De burgemeester (of voorzitter van de veiligheidsregio in geval van ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan) is eindverantwoordelijk voor de opvang en verzorging van verwanten die naar Schiphol komen. Het nieuwe deelplan belegt op dit punt ook taken bij de luchtvaartmaatschappij en luchthaven. In het kader van het verzamelen van passagiersinformatie van de Nederlandse slachtoffers van de ramp met vlucht MH17 zijn de volgende taken voor de gemeente relevant:

- Direct na het incident, op basis van overleg met de luchthaven, inschatten wat de hulpbehoefte en capaciteit van de luchtvaartmaatschappij is en bepalen welke processen van bevolkingszorg worden opgestart. Bij een GRIP-situatie (GRIP 2 of hoger) stuurt de Officier van Dienst Bevolkingszorg de bevolkingszorgprocessen aan. Het hangt van de situatie af of er bevolkingszorg nodig is. Een van de bevolkingszorgprocessen in het deelplan is het proces *Informeren Verwanten*. Dat proces heeft als doel om verwanten van niet-zelfredzame slachtoffers te informeren over de situatie van hun betrokken relatie. Zij worden actief geïnformeerd.

¹⁴⁶ Ten tijde van de crash was versie 1.9 van het *Crisisbestrijdingsplan Schiphol* geldend. Dat was in werking getreden op 1 februari 2014.

¹⁴⁷ Zie bijlage C voor de samenstelling van het Operationeel Team.

¹⁴⁸ Versie 1.9, in werking getreden op 30 juni 2014, ruim twee weken voor de ramp met vlucht MH17. In dit deelplan is de toebedeling van verantwoordelijkheden aangepast. En zijn meer taken in het kader van opvang en verzorging bij de luchtvaartmaatschappij en luchthaven belegd. De gemeente Haarlemmermeer is daarbij ondersteunend.

- Als vangnet fungeren om de benodigde hulp (in samenwerking met de betrokken luchtvaartmaatschappij en luchthaven Schiphol) vast te stellen en te bieden, indien de betrokken luchtvaartmaatschappij (en de afhandelaar van die luchtvaartmaatschappij) niet over de capaciteit hiervoor beschikt.
- Indien nodig, het informeren van verwanten van getroffen passagiers via de landelijke front en back office van de slachtofferinformatiesystematiek (SIS).¹⁴⁹ Verwanten worden daarbij, indien nodig, ondersteund bij het contact leggen met SIS.
- Zorg dragen voor publieksvoorlichting (informatie over het proces) ter plaatse aan verwanten via het Regionaal Actiecentrum Crisiscommunicatie.

Als het gaat om een overleden slachtoffer, draagt de politie zorg voor het op de hoogte brengen van de nabestaanden en het verder begeleiden van hen met betrekking tot het verloop van het eventuele politieonderzoek.

Politiewet

De politie heeft naast, het handhaven van de openbare orde en het opsporen van strafbare feiten, ook de taak om informatie te verzamelen ten behoeve van de identificatie van de slachtoffers. Bij een groot aantal slachtoffers, of bij complexe zaken, wordt het LTFO ingezet.

De Koninklijke Marechaussee heeft de politietaak op luchthavens. Naast de rol in de crisisorganisatie heeft de Koninklijke Marechaussee - onder het gezag van de Officier van Justitie - ook een eigenstandige taak in het kader van strafrechtelijk onderzoek, bijvoorbeeld naar de oorzaak van een vliegtuigongeval. Slachtoffers, verwanten en omstanders kunnen geregistreerd worden ten behoeve van het onderzoek. Zij kunnen namelijk ooggetuigen zijn, of zelfs potentiële daders.

Departementaal Handboek Crisisbeheersing Buitenlandse Zaken

Het Departementaal Handboek Crisisbeheersing Buitenlandse Zaken stelt voor het ministerie de handelingswijze bij (dreigende) crises vast. Het verduidelijkt de rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden binnen de crisisorganisatie van Buitenlandse Zaken en de positie van het ministerie in de nationale crisisbeheersingsstructuur. Daarnaast biedt het handboek praktische handvatten op het gebied van crisiscommunicatie, crisisteams en crisisdocumentatie. Het handboek sluit aan bij het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming en is bestemd voor alle medewerkers van het ministerie van Buitenlandse Zaken die op enigerlei manier betrokken zijn bij de crisisorganisatie van Buitenlandse Zaken.

Bij crises in het buitenland is de minister van Buitenlandse Zaken verantwoordelijk voor de Nederlandse respons. Dit betekent dat indien Nederlanders in het buitenland getroffen zijn door een ramp, ongeval of crisis, het ministerie van Buitenlandse Zaken verantwoordelijk is voor de afhandeling van de daaruit voortvloeiende (consulaire) werkzaamheden. De in Nederland te treffen maatregelen vallen onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Veiligheid en Justitie, andere ministeries zijn verantwoordelijk voor specifieke sectorale maatregelen.

¹⁴⁹ Voor meer informatie over de slachtofferinformatiesystematiek, zie paragraaf 4.5.1 van dit rapport.

Crisisbeheersing wordt bij het ministerie van Buitenlandse Zaken gezien als een lijn-verantwoordelijkheid. Dit betekent dat voor de inzet van dienstonderdelen en medewerkers in crisissituaties aansluiting wordt gezocht bij de bestaande verdeling van specifieke verantwoordelijkheden, bevoegdheden en externe contacten zoals die in normale omstandigheden in de lijn zijn belegd. Daarom gaat het handboek uit van de dagelijkse routine en aanwezige netwerken.

Wanneer een (dreigende) crisis de (inhoudelijke) verantwoordelijkheden van één directie overstijgt of voor Buitenlandse Zaken bijzondere risico's oplevert, kan een crisisberaad worden ingesteld. Het besluit tot het instellen van een crisisberaad wordt genomen door plaatsvervangend secretaris-generaal of de centrale crisiscoördinator.¹⁵⁰ De taken van het crisisberaad zijn onder meer:

- beeld- en oordeelsvorming van de situatie;
- het uitwerken van scenario's;
- het nemen van alle noodzakelijke besluiten inzake de crisisrespons van Buitenlandse Zaken (bijvoorbeeld over inzet van het crisistelefoonteam en over mogelijke interdepartementale opschaling);
- belangrijke besluiten voorleggen aan departementsleiding;
- het inventariseren van informatielacunes;
- het bepalen van kaders voor (publieks)voorlichting en woordvoering.

De centrale crisiscoördinator is voorzitter van het crisisberaad. Hij coördineert de algehele crisisrespons en fungeert voor alle betrokken directies en posten als aanspreekpunt op het gebied van crisis.¹⁵¹ De betrokken directies van het departement dragen op het eigen terrein verantwoordelijkheid. De centrale crisiscoördinator heeft onder andere de volgende taken:

- zet het crisistelefoonteam in;
- coördineert in samenwerking met de Directie Consulaire zaken en Migratie de inzet van het LTFO;¹⁵²
- coördineert de informatievoorziening/advisering richting ambtelijke en politieke top;
- is verantwoordelijk voor de informatievoorziening naar alle betrokken partijen;
- draagt zorg voor afstemming met, informatieverzoeken richting en informatievoorziening naar het NCC, betrokken instellingen en crisiscoördinatoren van overige ministeries;
- draagt zorg voor voorbereiding op bijeenkomsten van de MCCb/ICCb.

De secretaris-generaal of diens plaatsvervanger is onder andere verantwoordelijk voor het autoriseren van de inzet van het crisistelefoonteam, neemt indien nodig deel aan het ICCb, en legt beslispunten en adviezen voor aan de minister.

¹⁵⁰ Dit kan gebeuren op eigen initiatief, op instructie van de minister, de secretaris-generaal of diens plaatsvervanger of indien het NCC vanuit zijn interdepartementale coördinerende rol een beroep doet op het ministerie van Buitenlandse Zaken.

¹⁵¹ Wanneer een crisis directie-overstijgend is of een zodanige omvang heeft dat de capaciteit op de verantwoordelijke directie tekortschiet, zal de centrale crisiscoördinator de centrale coördinatie op zich nemen.

¹⁵² Voor identificatie van slachtoffers kan gebruik worden gemaakt van het LTFO van de Nationale Politie, indien de lokale autoriteiten (naar verwachting) niet in staat zijn dit te doen.

De minister van Buitenlandse Zaken neemt besluiten over beslispunten aangedragen door de secretaris-generaal, diens plaatsvervanger of de centrale crisiscoördinator, informeert de minister van Veiligheid en Justitie over de stand van zaken en neemt indien nodig deel aan het MCCb.

Voor inzet op het departement beschikt het ministerie van Buitenlandse Zaken tijdens een crisis over een pool van ongeveer 100 speciaal daarvoor opgeleide medewerkers die snel kunnen worden opgeroepen als er een grote vraag naar telefonische informatie is aangaande een crisis. Het ministerie stelt voor het crisistelefoonteam een speciaal publieksnummer open. De betreffende thema- of regiodirectie (meestal de Directie Consulaire Zaken en Migratie) stuurt de inzet van het crisistelefoonteam aan. De rol van de posten in het buitenland tijdens een crisis is onder meer om zorg te dragen voor tijdige en regelmatige informatievoorziening richting het departement.

Conceptprotocol Vrijgeven namen slachtoffers in buitenland

Dit document is een conceptprotocol dat het NCC in 2012 samen met het Nederlands Genootschap van Burgemeesters heeft opgesteld na het vliegtuigongeval in Tripoli. De aanleiding om dit document op te stellen is dat burgemeesters in Nederland zo spoedig mogelijk willen weten welke personen uit hun dorp of stad vermoedelijk betrokken zijn in geval van een ramp of incident. Zo kunnen zij de betrokken families als 'burgervader' bijstaan en de lokale samenleving helpen tijdens het rouw- en verwerkingsproces. Het document is erop gericht om de wensen en afspraken rond het vrijgeven van namen tijdens incidenten in het buitenland helder te formuleren en voor zover mogelijk vast te leggen. Het document bevat algemene uitgangspunten, een overzicht van betrokken partijen en rollen/verantwoordelijkheden en een overzicht van te zetten stappen bij een groot incident in het buitenland waar Nederlanders bij betrokken zijn.

Het conceptprotocol stelt dat het achterhalen van de meest recente passagierslijst uiterst lastig is. Ook kunnen geen of juist meerdere lijsten in omloop zijn. Dit is een gegeven in het gehele proces. Daarom wordt gewerkt met een vermistenlijst. Het LTFO stelt deze lijst op tijdens de identificatieprocedure die uiterst zorgvuldig wordt uitgevoerd en daarom meer tijd vraagt, zo stelt het document. De vermistenlijst betreft een waarschijnlijkheid, en geen publiekelijk vastgestelde lijst. Het ter beschikking stellen van deze lijst geeft vroegtijdig inzicht in wie de mogelijke slachtoffers zijn.

Het conceptprotocol geeft eveneens aan dat het ministerie van Buitenlandse Zaken zelf een vermistenlijst opstelt aan de hand van bij het ministerie binnengekomen meldingen. Ook de lokale autoriteiten houden een vermistenlijst bij. Zodra deze twee lijsten met elkaar worden vergeleken, heeft de vermistenlijst van het ministerie van Buitenlandse Zaken meer autorisatie. Zodra het LTFO wordt ingezet, is en blijft de vermistenlijst bij het LTFO een 'werklijst'. Pas na het vaststellen van de identiteiten van alle slachtoffers kan iets worden gezegd over de validiteit van de gebruikte vermistenlijst. Er kan dus geen enkele autoriteit garant staan voor de vermistenlijst, zo staat in het conceptprotocol.

De verantwoordelijkheid voor de lijst van geïdentificeerde slachtoffers is afhankelijk van de situatie. In het buitenland is dat de daar bevoegde autoriteit, waarvan het ministerie van Buitenlandse Zaken dan ook een officiële bevestiging verwacht. Zodra het LTFO wordt ingezet voor het identificeren, zorgt feitelijk het hoofd van het LTFO voor een

gevalideerde lijst met geïdentificeerde slachtoffers. Formeel maakt het LTFO per individueel slachtoffer een Proces Verbaal van identificatie op. In Nederland neemt de Officier van Justitie het lichaam 'in beslag'. De Officier van Justitie is verantwoordelijk voor de identificatie van de individuele slachtoffers, maar niet voor de opgestelde slachtofferlijst.

Het conceptprotocol stelt dat de vermistenlijst een werkljst is. Het verdient aanbeveling om bij de communicatie over de vermistenlijst altijd de volgende punten te benadrukken:

- de vermistenlijst is de mogelijke lijst van vermisten en niet per definitie volledig;
- de vermistenlijst dient tot doel om verwanten van de vermisten en de burgemeesters van de woonplaats van de vermisten te informeren;
- de lijst is met nadruk niet bestemd voor publicatie (richting publiek en media);
- het openbaar bestuur dient alleen informatie over dodelijke slachtoffers te verstrekken die met zekerheid is vastgesteld.

Het conceptprotocol beschrijft de organisaties die in actie komen zodra zich een dodelijk incident in het buitenland voordoet waar Nederlanders bij zijn betrokken, te weten het ministerie van Buitenlandse Zaken, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het ministerie van Veiligheid en Justitie (afhankelijk van incident kan inzet nodig zijn van bijvoorbeeld het NCC, het LTFO), combinatie van alarmcentrale/reisorganisaties, het Nederlandse Genootschap van Burgemeesters, Slachtofferhulp Nederland en media. De beschreven rollen van deze partijen komen in hoofdlijnen overeen met de eerdere beschrijvingen in dit rapport en bijbehorende bijlagen. In het conceptprotocol ontbreken enkele partijen die een rol kunnen spelen bij een vliegtuigongeval met een toestel komend vanaf of onderweg naar een Nederlandse luchthaven, met aan boord veel Nederlanders. Partijen als de luchtvaartmaatschappij, de Koninklijke Marechaussee en veiligheidsregio's maken geen onderdeel uit van dit protocol.

**Bezoekadres**

Anna van Saksenlaan 50
2593 HT Den Haag
T 070 333 70 00
F 070 333 70 77

Postadres

Postbus 95404
2509 CK Den Haag

www.onderzoeksraad.nl