



ONDERZOEKRAAD VOOR VEILIGHEID

Introductie

Na de crash met vlucht MH17 was het voor nabestaanden van groot belang om zo snel mogelijk meer duidelijkheid te krijgen over het lot van hun naaste(n). Niet alle informatie die daarvoor nodig was, bleek direct beschikbaar.

Ook bij vliegtuigongevallen in het verleden deden dezelfde problemen zich voor. Het verbaast de Onderzoeksraad dan ook dat de Nederlandse crisisorganisatie niet in staat bleek om uit deze eerdere voorvallen lessen te trekken en bij de crash van vlucht MH17 snel en adequaat op te treden. Niemand nam de verantwoordelijkheid om activiteiten op elkaar af te stemmen en partijen werkten langs elkaar heen. Mede hierdoor duurde het twee tot vier dagen voordat de nabestaanden van de 193 Nederlandse slachtoffers aan boord van vlucht MH17 uitsluitend kregen van de Nederlandse overheid.

Tjibbe Joustra, voorzitter
Onderzoeksraad voor Veiligheid



MH17

MH17 Passagiers- informatie

Crash vlucht MH17

Op 17 juli 2014 crashte het toestel van vlucht MH17 in het oostelijk deel van Oekraïne. In Nederland kwamen rond 17.00 uur de eerste berichten over de vliegramp in de media. Niet veel later kwam Malaysia Airlines met de bevestiging dat het vlucht MH17 betrof, die eerder die dag was vertrokken van Amsterdam Airport Schiphol richting Kuala Lumpur. Veel nabestaanden verzamelden zich op Schiphol in de hoop daar meer informatie te krijgen.

Het onderzoek

De constatering dat de passagiersinformatie niet meteen beschikbaar was na de crash, vormde voor de Onderzoeksraad aanleiding om onderzoek te doen. Hierbij is onderzocht welke passagiersinformatie bij de luchtvaart-

maatschappij beschikbaar was en hoe te verklaren valt dat de informatie van de passagiers niet direct uit de systemen kon worden gehaald. Daarnaast is onderzocht welke stappen zijn doorlopen tussen de ramp met vlucht MH17 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?

Conclusie

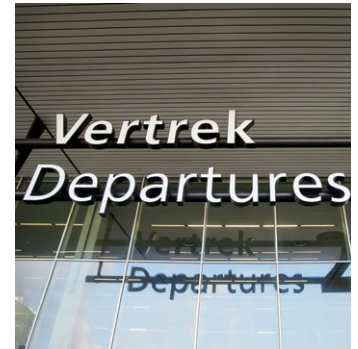
De nabestaanden van Nederlandse slachtoffers van de ramp met vlucht MH17 hebben onnodig lang moeten wachten op formele bevestiging van de overheid over het lot van hun naasten. De informatie die diverse organisaties verzamelden over de slachtoffers en hun nabestaanden kwam niet bij elkaar, waardoor

het te lang duurde voordat een eenduidige en complete lijst beschikbaar was. Vanuit de Nederlandse overheid ontbrak regie op- en coördinatie van het samenbrengen van informatie.

Onderzoeken MH17

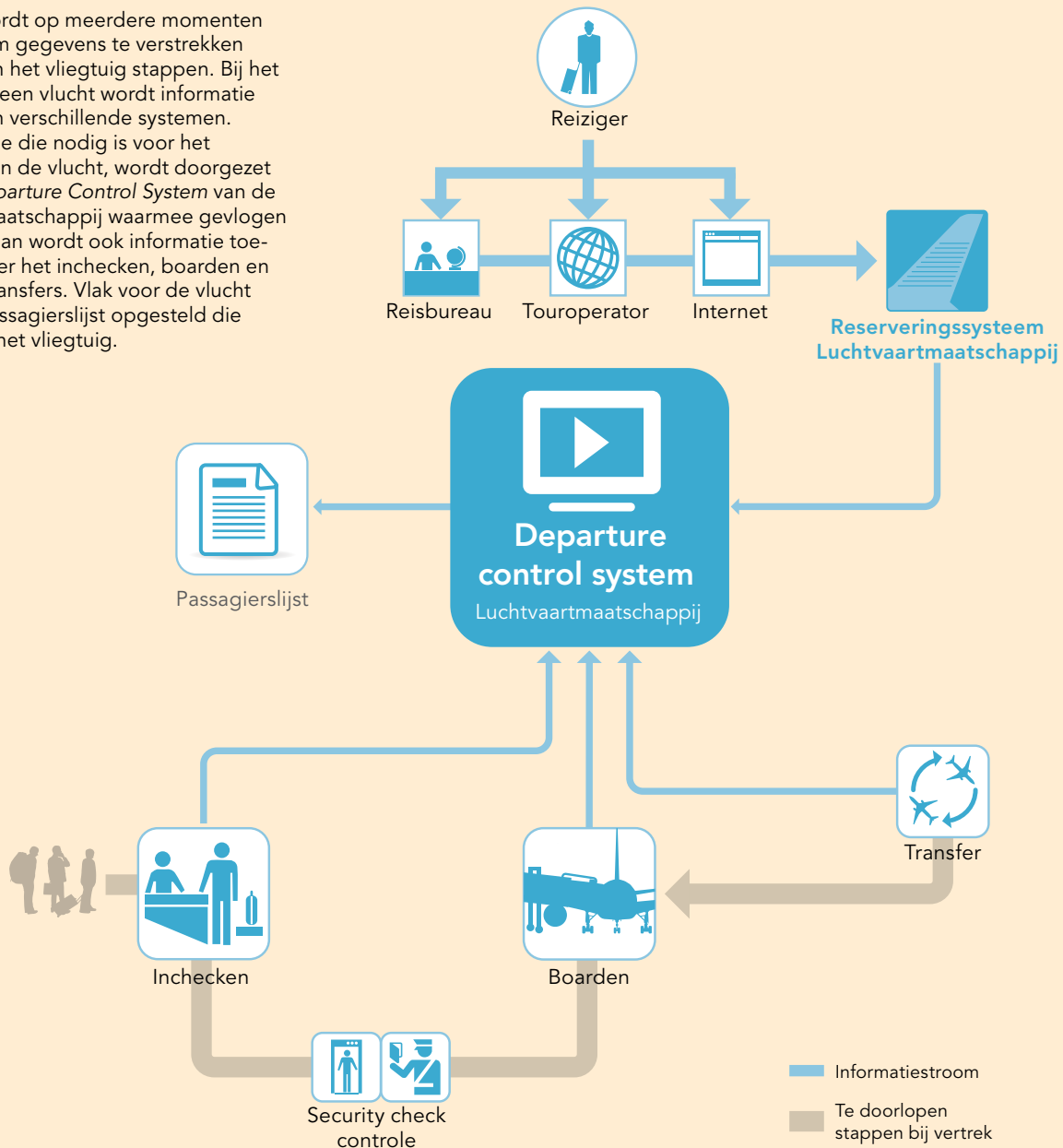
De Onderzoeksraad heeft naast het onderzoek naar de beschikbaarheid van passagiersinformatie tevens onderzoek gedaan naar de toedracht van de crash, de vliegroute van vlucht MH17 op 17 juli 2014 en de besluitvorming over vliegroutes boven conflictgebieden. De onderzoeken zijn gelijktijdig gepubliceerd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

Passagiersinformatie	3
Van passagierslijst naar nabestaanden	4
Aanbevelingen	7
Over de Onderzoeksraad	8
Colofon	8



Stroom van passagiersinformatie van boeken tot vertrek

Reizigers worden op meerdere momenten gevraagd om gegevens te verstrekken voordat zij in het vliegtuig stappen. Bij het boeken van een vlucht wordt informatie verzameld in verschillende systemen. De informatie die nodig is voor het uitvoeren van de vlucht, wordt doorgezet naar het *Departure Control System* van de luchtvaartmaatschappij waarmee gevlogen wordt. Hieraan wordt ook informatie toegevoegd over het inchecken, boarden en mogelijke transfers. Vlak voor de vlucht wordt de passagierslijst opgesteld die meegaat in het vliegtuig.



Passagiersinformatie

Waar wordt informatie voor gebruikt?

Afhandeling op Schiphol

Malaysia Airlines was als luchtvaartmaatschappij verantwoordelijk voor de uitvoering van de vlucht. Onderdeel daarvan was de afhandeling op luchthaven Schiphol: waaronder het inchecken en boarden van passagiers en het verwerken van de bagage. Bij de afhandeling van de vlucht werd door Malaysia Airlines in het *Departure Control System* opgenomen wie een ticket had geboekt, welke reizigers hadden ingecheckt en welke reizigers het boardingproces hadden doorlopen en dus daadwerkelijk in het vliegtuig zaten.

API informatie

Voor een aantal landen is het verplicht om specifieke informatie over reizigers te registreren: *Advance Passenger Information*

(API). Deze informatie wordt gebruikt ter verbetering van de grenscontrole en om illegale immigratie beter te kunnen bestrijden. Het verschilt per land welke informatie verzameld moet worden: van paspoortgegevens tot woon- en verblijfplaats. Ook bij vlucht MH17 werden van verschillende passagiers API-gegevens verzameld; onder meer van de passagiers die Australië als eindbestemming hadden. Voor andere passagiers was het niet vereist om deze API-gegevens te verzamelen.

Passagierslijst

Voor vertrek van de vlucht is door Malaysia Airlines een passagierslijst samengesteld op basis van de informatie in het *Departure Control System*. De passagierslijst van vlucht MH17 vermeldde de naam, het geslacht, het nummer van inchecken en het stoelnummer van de passagiers.

Beschikbaarheid van informatie

Het verzamelen van informatie op verschillende momenten voorafgaand aan de vlucht, wekt de verwachting dat al deze informatie bekend is bij de luchtvaartmaatschappij en bovendien bij een calamiteit snel uit de systemen is te halen. Dat is echter niet het geval. Dat alle relevante informatie over de passagiers na de vliegcrash met MH17 niet met één druk op de knop beschikbaar was, komt door de wijze waarop de registratie van passagiersinformatie in de burgerluchtvaart in algemene zin is georganiseerd.

- Tijdens het boeken, reserveren en afhandelen van een vlucht wordt passagiersinformatie vastgelegd en verspreid over verschillende registratiesystemen en databases van verschillende (reis)organisaties. Deze systemen zijn niet allemaal (direct) toegankelijk voor de luchtvaartmaatschappij.
- Bij vertrek bevat het *Departure Control System* de meest actuele informatie van de reizigers aan boord van het vliegtuig. Hier wordt echter alleen de informatie ingevoerd die nodig is voor de vluchtafhandeling. Het gevolg is dat de overige gegevens die van belang kunnen zijn na een ongeval, in de verschillende systemen 'achterblijven'.
- Er is geen eenduidigheid in het vastleggen van passagiersinformatie: van de ene

passagier is meer informatie beschikbaar dan van de andere passagier. Luchtvaartmaatschappijen zijn niet verplicht om de informatie uit het paspoort van alle passagiers te registreren. Alleen voor passagiers die reizen naar een API-land moet de luchtvaartmaatschappij voldoen aan de API-verplichtingen.

- Tot aan het moment van het inchecken worden passagiersgegevens niet gecontroleerd. Op de luchthaven van vertrek verifieert de luchtvaartmaatschappij, afhankelijk van de bestemming, een deel van de opgeslagen gegevens.
- Voor het vaststellen van de identiteit van passagiers en het opsporen van hun familieleden, is de passagierslijst alleen onvoldoende. De passagierslijst kan onvolledig of onjuist zijn, bijvoorbeeld door spelfouten.

Van passagierslijst naar nabestaanden

Na een vliegcrash is snelle en betrouwbare informatie over de inzittenden cruciaal. Een startpunt is de passagierslijst die de luchtvaartmaatschappij kort na de crash verstrekt. De eerste beschikbare passagierslijst bevat echter niet alle informatie die overheden nodig hebben om familieleden van slachtoffers te vinden en vervolgens met zekerheid te kunnen informeren of hun naaste(n) in het vliegtuig zat(en). De overheid streeft er naar om de verwanten van passagiers die samen reisden, zoals gezinnen, in één keer duidelijkheid te geven over alle familieleden aan boord van het toestel. Op basis van de passagierslijst is dit echter niet direct vast te stellen, bijvoorbeeld omdat gezinsleden verschillende achternamen dragen. Voordat de overheid op grond van een eenduidige lijst nabestaanden kan informeren, zal de beschikbare informatie daarom eerst verzameld en geverifieerd moeten worden.

Verzamelen en verifiëren

Binnen twee uur na het bekend worden van de ramp met vlucht MH17 verstreekte Malaysia Airlines de eerste passagierslijst aan de autoriteiten op Schiphol en voldeed daarmee aan de internationale verplichtingen op dat punt.

Omdat gaandeweg meer duidelijk werd over de omvang van de crash en het aantal Nederlandse slachtoffers, startten diverse partijen met het verzamelen van informatie over de passagiers en hun nabestaanden. Deels gebeurde dit op basis van de passagierslijst van Malaysia Airlines en deels op basis van de gegevens die nabestaanden achterlieten. Vanuit de Nederlandse overheid stelden de

Koninklijke Marechaussee, het Landelijk Team Forensische Opsporing (LFTO), het ministerie van Buitenlandse Zaken en het Nationaal CrisisCentrum voor verschillende doeleinden eigen lijsten op. Tussen de partijen onderling was niet altijd bekend wie wat deed en waarom. De informatie-uitwisseling liet te wensen over. Ook aanvullende informatie vanuit Malaysia Airlines en private partijen als Eurocross en reisorganisaties werd door de overheid onvoldoende benut. Daarbij speelde mee dat onduidelijk was wie de leiding had, omdat het scenario van een vliegtuigramp in het buitenland met veel Nederlandse slachtoffers op voorhand niet was doordacht.

DVC-71298 1548 17JUL14
MALAYSIA AIRLINES
PASSENGER LIST

JL:N 17-07-14 15:48 PAGE:4
MH017/17JUL ACFT REGN 9M-MRD

Achternaam	Voornaam (eventueel met initialen)	Nummer van inchecken	Stoel	Achternaam	Voornaam (eventueel met initialen)	Nummer van inchecken	Stoel
[REDACTED]	[REDACTED] MRS	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED] MRS	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED] MR	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED] MR	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED] MRS	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED] MRS	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED] MISS	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED] MR	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED] MR	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED] MRS	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED] MS	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED] MR	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED] MR	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED] MR	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED] MR	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED] MS	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED] MR	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED] MR	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED] MR	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED] MRS	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED] MR	[REDACTED]	[REDACTED]

Aanduiding kind ('child' of 'infant')

Aanduiding kind ('child' of 'infant')

Fragment uit de passagierslijst van 17 juli 2014. (Bron: Malaysia Airlines)

Invulling taak nationale overheid

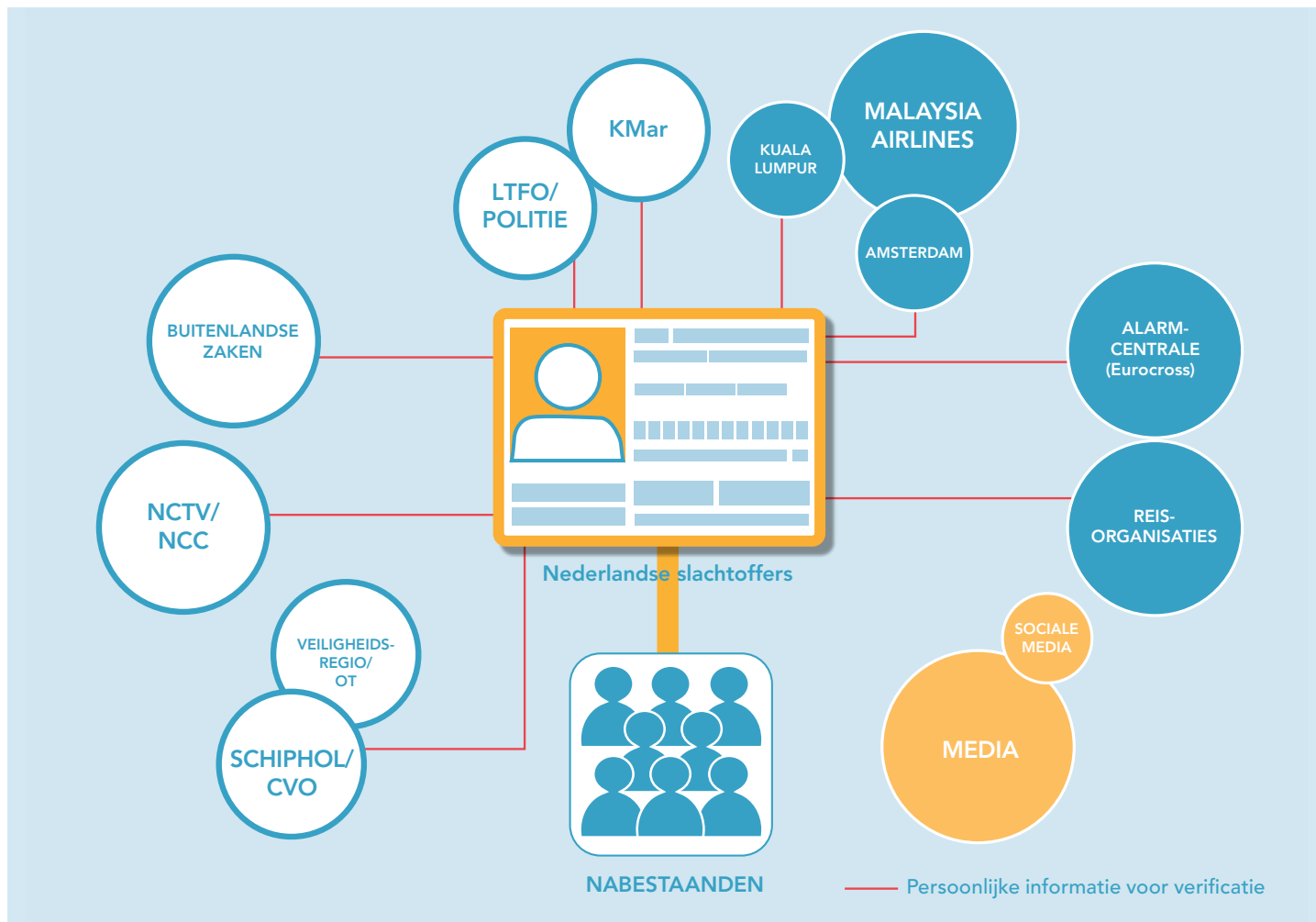
De Nederlandse overheid heeft een belangrijke taak in de informatievoorziening aan nabestaanden en in de formele bevestiging dat hun naaste(n) in het vliegtuig zat(en). Bij de vliegramp van vlucht MH17 waren met name het ministerie van Buitenlandse

Zaken en de Nationaal Coördinator Terrorisme en Veiligheid (NCTV) aan zet. Het was aan hen om informatie te verzamelen en te verifiëren, waarmee de politie vervolgens de nabestaanden kon informeren.

Het ministerie van Buitenlandse Zaken beperkte zich echter tot

de eigen procedures en kaders en het gebruikelijke netwerk. De NCTV trok de regie niet naar zich toe, terwijl de situatie die zich voordeed daar wel om vroeg. Hierdoor ontbrak een centraal punt waar de beschikbare informatie bijeen werd gebracht, geverifieerd en onderling afgestemd.

Gevolg hiervan was dat er niet gewerkt werd met één actuele gezaghebbende passagierslijst waarmee alle partijen gezamenlijk verder konden. Ook liet de landelijke overheid geen actieve inbreng van Malaysia Airlines toe, terwijl daar wel veel informatie voorhanden was.



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



Informereren nabestaanden

De betrokken overheidsorganisaties en Malaysia Airlines hadden geen afspraken gemaakt over de wijze en het moment waarop ze nabestaanden zouden informeren over de slachtoffers aan boord van het vliegtuig.

Malaysia Airlines maakte de passagierslijst openbaar terwijl de nabestaanden nog geen formele bevestiging van de overheid hadden gekregen. De Raad vindt dat een begrijpelijke beslissing, omdat op dat moment al veel (onbevestigde) informatie over mogelijke slachtoffers op internet circuleerde.

De Nederlandse overheid streefde aanvankelijk naar volledigheid van de informatie van alle slachtoffers, voordat zij een

start wilde maken met het informeren van nabestaanden. Mede hierdoor duurde het twee tot vier dagen voordat nabestaanden uitsluitsel kregen. De Raad vindt echter dat nabestaanden recht hebben op informatie over het lot van hun verwanten zodra deze informatie beschikbaar is.

Conclusies onderzoek passagiersinformatie

- De Raad is van mening dat de nabestaanden binnen 48 uur (uitzonderlijke persoonlijke situaties daargelaten) na het plaatsvinden van een vliegtuigongeval door de overheid

geïnformeerd moeten kunnen worden.

- Medewerkers van de betrokken organisaties hebben hun uiterste best gedaan om gegevens over de passagiers en hun nabestaanden te verzamelen en te verifiëren. Ondanks deze inzet is het de overheid in het geval van MH17 niet gelukt om alle nabestaanden binnen twee dagen een formele bevestiging te geven over het lot van hun naasten.
- Doordat de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding 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. Hierdoor duurde het onnodig lang voordat een eenduidige lijst beschikbaar was.

Beleving nabestaanden

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 niet de informatie waar zij behoefte aan hadden. Het was voor nabestaanden onduidelijk bij wie zij het best terecht konden voor informatie over hun naasten. Vanaf zaterdagmiddag zochten familierechercheurs van de Nationale politie contact met de

eerste nabestaanden waarvan de gegevens bij de politie bekend waren. Het duurde nog tot in de loop van maandag voordat alle nabestaanden bereikt waren. Het moment dat de familierechercheurs contact opnamen, beschouwden de meeste nabestaanden als het moment waarop zij formeel te horen kregen dat hun naaste(n) in het vliegtuig zat(en). Voor veel nabestaanden was de inzet van familierechercheurs een positief keerpunt in het informatieproces.

Aanbevelingen

Om het proces van het informeren van nabestaanden te verbeteren en te versnellen, zijn volgens de Raad de volgende zaken van belang.

Het vastleggen van nationaliteitsgegevens

De Raad vindt het wenselijk om in de toekomst de nationaliteit van de passagiers vast te leggen op de lijst die bij de luchtvaartmaatschappij beschikbaar is.

Aan de minister van Infrastructuur en Milieu doet de Raad daarom de volgende aanbeveling:

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.

Het 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.

Aan de minister van Veiligheid en Justitie doet de Raad daarom de volgende aanbeveling:

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 organisaties helder is dat de NCTV de regie voert en wat dit betekent voor het proces en voor ieders taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden daarin.

Vereenvoudigen van de Nederlandse crisisorganisatie

Naar het oordeel van de Raad is de Nederlandse crisisorganisatie te complex. Het is daarom noodzakelijk om de Nederlandse crisisorganisatie tegen het licht te houden en te bezien wat nodig is om deze effectiever te laten functioneren. Daarbij kan en moet intensief geleerd worden van andere crises en evaluaties daarvan.

Aan de minister van Veiligheid en Justitie doet de Raad daarom de volgende aanbeveling:

Neem de leerpunten uit dit onderzoek mee in de plannen voor verbetering, vereenvoudiging en flexibilisering van de crisisbeheersing. Zorg dat eenduidig leiderschap en doorzettingsmacht daar onderdeel van uitmaken.

Meer lezen?

In het rapport 'MH17 Passagiersinformatie' staan alle bevindingen van het onderzoek naar de passagierslijsten en het informeren van nabestaanden. Het rapport is te vinden op de website van de Onderzoeksraad.



Over de Onderzoeksraad voor Veiligheid

In Nederland is bij wet vastgelegd dat de Onderzoeksraad voor Veiligheid onderzoek kan doen naar ernstige incidenten en rampen. Het doel is expliciet om op basis van feitenonderzoek vast te stellen wat er is gebeurd, zodat herhaling in de toekomst kan worden voorkomen.

Om te zorgen dat de onderzoekers over alle informatie kunnen beschikken, heeft de Onderzoeksraad verregaande bevoegdheden om die informatie te verzamelen. Onderzoekers mogen terreinen betreden, mogen beslag leggen op administraties en goederen en kunnen een ongevalslocatie laten afsluiten voor onderzoek. Onderzoeken van de Onderzoeksraad gaan nooit over schuld of aansprakelijkheid en worden daarom onafhankelijk van een eventueel strafrechtelijk onderzoek uitgevoerd.

Bij internationale voorvallen, werkt de Onderzoeksraad op basis van relevante internationale wetgeving of verdragen.

Om te zorgen dat er geen ongewenste inmenging plaatsvindt met het onderzoek, is de Raad onafhankelijk. De organisatie wordt weliswaar gefinancierd uit de begroting van de Rijksoverheid, maar ministers noch andere personen of instanties kunnen inzage eisen in, of hun oordeel geven over de onderzoeksresultaten of het bronmateriaal. Dit zorgt ervoor dat de Raad zelf tot zijn oordeel komt over de toedracht van een ernstig incident en ook zelf bepaalt welke lessen daaruit getrokken moeten worden.

De Onderzoeksraad is een zogeheten multimodale Raad en heeft de bevoegdheid om onderzoek te doen op nage-

noeg alle terreinen. Bekende voorbeelden zijn onderzoeken in de luchtvaart, spoor en scheepvaart. Maar de Raad verricht ook onderzoeken naar voorvallen in de (petro-)chemische industrie, bij militaire voorvallen bij Defensie, de bouw, de levensmiddelenindustrie, de gezondheidszorg en het wegverkeer. Soms wendt de Raad zijn kennis en bevoegdheden ook aan om naar aanleiding van een ernstig incident onderzoeken te doen in andere sectoren. Zo heeft de Raad in de afgelopen jaren gekeken naar de rol van veiligheid van burgers in de besluitvorming over gaswinning in Groningen, de digitale veiligheid bij overheidsorganisaties en naar de veiligheid van vreemdelingen die in Nederlandse opvanglocaties en detentiecentra verblijven.

De Raad heeft circa zeventig werknemers, waarvan ongeveer veertig onderzoekers. Door het multimodale karakter van de Raad, zijn zij in staat om ontwikkelingen in de verschillende sectoren met elkaar te vergelijken en die kennis te gebruiken bij hun onderzoek en de aanbevelingen die zij doen om de veiligheid in Nederland en daarbuiten te vergroten.

Meer weten over de onderzoeksraad?

www.onderzoeksraad.nl



Onderzoeksraad voor Veiligheid



@Onderzoeksraad



ONDERZOEKSRaad
VOOR VEILIGHEID

Colofon

Dit is een uitgave van de Onderzoeksraad voor Veiligheid gebaseerd op de het onderzoeksrapport. Indien er verschil bestaat tussen teksten, is het Nederlandse rapport leidend.
Oktober 2015

Tekstbijdragen

Maters & Hermsen

Vormgeving en druk

Grapefish

Foto's

Cover: ANP/J. Lampen
Pagina 6: ANP/E. Elzinga
Pagina 7: ANP/R. de Waal

Illustraties/infografieken

Grapefish
Remy Jon Ming