



Foto: ANP

9

Vliegramp MH17

Menno van Duin, Vina Wijkhuijs

9.1 Inleiding

Op die mooie zomerdag 17 juli 2014 voltrekt zich, op ruim tweeduizend kilometer van Nederland, een ondenkbaar drama. In het oosten van Oekraïne, vlakbij de Russische grens, waar op dat moment tussen het Oekraïense leger en pro-Russische separatisten een gewapende strijd wordt gevoerd, stort een passagiersvliegtuig met vluchtnummer MH17 neer. Alle 298 inzittenden komen om het leven, onder wie 196 Nederlanders.¹¹⁴ Het is de grootste vliegramp in de Nederlandse geschiedenis sinds de vliegramp op Tenerife (1977), waarbij 238 Nederlanders omkwamen.

De vliegramp met de MH17 leidt in Nederland, maar zeker ook in andere landen, tot grote maatschappelijke beroering. De crash komt ook in Australië (met 27 slachtoffers) en Maleisië (met 42 slachtoffers) hard aan. De gebeurtenis laat echter ook andere landen niet onberoerd. De Verenigde Staten, Duitsland en nog enkele Europese landen tonen zich kritisch ten opzichte van de (mogelijke) rol van Rusland. Wanneer de Europese Unie aan Rusland sancties oplegt, leidt dat op zijn beurt tot een Russische boycot van agrarische producten uit de Europese Unie. Juist vanwege deze internationale politieke spanningen is 'MH17' waarschijnlijk beter te typeren als een ware crisis. Alleen al dat gegeven maakt deze vliegramp tot een bijzondere gebeurtenis.

¹¹⁴ Onder de slachtoffers zijn tevens 42 Maleisiërs (waaronder de bemanningsleden), 27 Australiërs, elf Indonesiërs, tien Britten, vier Belgen, drie Duitsers, drie Filipijnen, een Canadees en een Nieuw-Zeelander.

Maar er zijn meer factoren die deze ramp bijzonder maakten. Zo genoot ‘MH17’ bijzonder veel aandacht van media en publiek. In dit hoofdstuk gaan wij in op enkele kenmerken van de vliegcrisis die deze grote mate van aandacht mede zouden kunnen verklaren. Aansluitend beschouwen wij de maatschappelijke beleving van de ramp; de wijze waarop de media aandacht aan de ramp schonken; de nazorg aan nabestaanden; het onderzoek naar de oorzaak en het nationaal crisismanagement. Dit hoofdstuk biedt daarmee geenszins een ‘totaal beeld’. Uit uitgebreider en diepgaander onderzoek dat op dit moment nog door anderen wordt gedaan,¹¹⁵ zal een veel rijker beeld volgen. Dit hoofdstuk is te beschouwen als slechts een voorlopige ‘tussenbalans’ die gebaseerd is op openbare bronnen.

9.2 Feitenrelaas

Op donderdagmiddag 17 juli 2014 stort om 15.18 uur in het grensgebied van Oekraïne en Rusland een Boeing 777 neer. Het toestel van Malaysia Airlines was rond het middaguur vertrokken vanaf Schiphol en op weg naar de Maleisische hoofdstad Kuala Lumpur. Aan boord van het vliegtuig waren 283 passagiers en vijftien bemanningsleden. Geen van hen overleefde de crash.

Het nieuws bereikt aan het einde van de middag ons land, en zo ook hen die in het buitenland op vakantie zijn. Om 17.35 uur wordt in een extra uitzending van het NOS Journaal gemeld dat volgens het Russische persbureau Interfax in het grensgebied van Rusland en Oekraïne een passagiersvliegtuig is neergestort dat mogelijk is neergeschoten. Het bericht is op dat moment nog door geen enkele andere bron bevestigd, ook niet door Schiphol of het ministerie van Buitenlandse Zaken, maar uit de op internet te raadplegen vluchtgegevens valt op te maken dat het vliegtuig ergens tussen Donetsk en Loegansk plotseling van de radar is verdwenen.¹¹⁶ Naar later zal blijken is het toestel op zo'n 50 kilometer van de Russische grens neergestort, vlakbij het Oost-Oekraïense dorp

¹¹⁵ Op het moment van schrijven wordt door de OvV onderzoek naar de oorzaak van de ramp gedaan, wordt de nationale crisisbeheersingsorganisatie door Universiteit Twente geëvalueerd en worden de ervaringen rond de nazorg door Impact in kaart gebracht.

¹¹⁶ Het toestel verdween volgens de Oekraïense verkeersleiding om 15.18 uur (CEST) van de radar, op 50 kilometer van de Russische grens.

Grabovo. In het betreffende gebied woedt sinds enige tijd een gewapende strijd tussen het Oekraïense leger en pro-Russische separatisten en zijn er eerder, zij het militaire, vliegtuigen neergehaald.

In de eerste twintig minuten van de ruim twee uur durende journaaluitzending volgt steeds meer informatie die het vermoeden versterkt dat het vliegtuig is neergeschoten. Ook worden eerder via CNN uitgezonden beelden getoond van het Oekraïense platteland met in de verte een enorme rookpluim.¹¹⁷ De beelden wekken de indruk dat met het ergste rekening moet worden gehouden. Het latere Achtuurjournaal, dat een uur langer duurt dan normaal, trekt ruim 2,1 miljoen kijkers.

In de Veiligheidsregio Kennemerland is ondertussen rond 18.00 uur opgeschaald naar GRIP-2 en aan hulpverleners van de GHOR gevraagd naar de luchthaven Schiphol te komen om daar familie en vrienden van inzittenden op te vangen. Verontruste familieleden kunnen die avond om 20.00 uur in een speciale ruimte op Schiphol terecht, waar de lijst ligt met de namen van ingecheckte passagiers. Rond diezelfde tijd geeft minister Opstelten van Veiligheid en Justitie namens de regering een eerste persverklaring. Hij zegt dat er 'veel Nederlanders te betreuren zijn', maar onduidelijk is nog om hoeveel personen het gaat.¹¹⁸ Premier Rutte, die na een stroef verlopen EU-top in Brussel zijn vakantie in Zuid-Duitsland zou beginnen, is op dat moment onderweg naar Nederland. Omstreeks 17.00 uur heeft de Oekraïense president hem van het neerstorten van de MH17 op de hoogte gesteld en hij besloot daarop terstond naar Nederland terug te keren om aan het ministeriële crisis-team leiding te geven.¹¹⁹ Bij aankomst op Schiphol geeft ook Rutte een korte verklaring: 'Ik ben er kapot van. Heel Nederland is in diepe rouw. Deze zomerse dag eindigt in alle opzichten gitzwart.'

117 NOS Journaal extra d.d. 17 juli 2014. Op 1 juli 2015 ontleend aan http://www.npo.nl/nos-journaal/17-07-2014/POW_00766429.

118 Reorganisatie D-reizen maakte bekend dat 22 Nederlanders de betreffende vlucht geboekt hadden.

119 Bron: *MH17: vlucht naar het noodlot*. Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://www.digiverhaal.nl/>. De zogeheten ministeriële commissie crisisbeheersing (MCCb) die door premier Rutte werd voorgezeten, bestond uit de ministers Timmermans van Buitenlandse Zaken, Opstelten van Veiligheid en Justitie en Hennis-Plasschaert van Defensie (NCC, 2014).

Om 22.30 uur is er op Schiphol een persconferentie waar Malaysia Airlines bekendmaakt dat in het neergestorte vliegtuig 283 passagiers en 15 bemanningsleden zaten van wie minstens 154 personen met de Nederlandse nationaliteit. Van 47 passagiers is de nationaliteit op dat moment nog niet bekend. Voor familieleden van de passagiers heeft Malaysia Airlines een informatienummer opengesteld.

De volgende dag, vrijdag 18 juli, gaan op alle overheidsgebouwen de vlaggen half stok. Op Schiphol worden buiten bij vertrekhal 3, vanwaar de slachtoffers die bewuste donderdag vertrokken waren, spontaan bloemen neergelegd; in de daaropvolgende dagen en weken groeit dit uit tot een enorme bloemenzee.¹²⁰

Op de eerste dag na de ramp komt ook informatie naar buiten over degenen die in het gecrashte vliegtuig zaten, hoewel Malaysia Airlines de officiële passagierslijst nog niet heeft vrijgegeven. Familieleden en vrienden van de omgekomen passagiers delen op Facebook en Twitter hun ongeloof en verdriet. Op websites van instellingen, bedrijven, verenigingen en scholen verschijnen condoleanceregisters waar mensen hun verontwaardiging over het gebeuren uiten en de nabestaanden sterkte toewensen.¹²¹ De ramp komt zo voor steeds meer mensen 'dichtbij'. Velen blijken wel iemand te kennen die in het ramp-toestel zat, hetzij persoonlijk of via via. Op verschillende plaatsen in Nederland komen mensen bijeen en worden gedenkplaatsen ingericht. De Nijmeegse Vierdaagse, waarvan de laatste dag altijd ruim een kwart miljoen bezoekers trekt, wordt veel soberder afgesloten dan gebruikelijk, zonder vlagvertoon of muziek.

Aan het einde van vrijdag 18 juli arriveert minister Timmermans van Buitenlandse Zaken in de Oekraïense hoofdstad Kiev, samen met onderzoekers van het landelijk team forensische opsporing (LTFO) dat de identificatie van de slachtoffers op zich zal nemen, en de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) die – formeel op verzoek van Oekraïne – onderzoek naar de oorzaak van de crash zal doen.¹²²

120 Begin augustus zijn de vele brieven, kaartjes, foto's, knuffels en tekeningen naar een overdekte ruimte verplaatst die tot 1 november 2014 dienst zou doen als gedenkruinte.

121 'De slachtoffers krijgen snel een gezicht', *NRC Handelsblad*, 19 juli 2014.

122 Hoewel Oekraïne primair verantwoordelijk was voor de uitvoering van het onderzoek, omdat het ongeval aldaar plaatsvond, heeft Nederland erop aangedrongen het onderzoek uit te mogen voeren; zie 'Kostbare tijd ging verloren', *NRC Handelsblad*, 11 juli 2015, p. 9. Hierover zijn vervolgens afspraken gemaakt in een *Memorandum of Understanding* tussen

De minister (een voormalig diplomaat) hoopt met zijn persoonlijke aanwezigheid ervoor te zorgen dat de onderzoekers vrije toegang tot de rampplek krijgen en ongehinderd hun werk kunnen doen. Hij weet zich daarin gesteund door onder andere de Amerikaanse president Obama en de secretaris-generaal van de VN, Ban Ki-moon, die in hun reactie op het neerstorten van het passagiersvliegtuig aandringen op een onafhankelijk onderzoek naar de toedracht van deze ramp. Obama spreekt daarbij zijn vermoedens uit van Russische betrokkenheid, omdat Rusland aan de separatisten zware wapens zou hebben geleverd en de strijd in Oost-Oekraïne daardoor voortduurt. Omdat ook de regeringsleiders van Duitsland, Australië en andere westerse landen zich in die trant uiten, komen de internationale verhoudingen met Rusland op scherp te staan. Alleen Nederland laat zich niet in scherpe bewoordingen over mogelijke schuldigen uit.

De onderzoeksteams zijn echter niet zomaar verzekerd van een vrije toegang tot het ramppgebied. De separatisten hebben in het gebied weliswaar de overhand, maar er wordt nog steeds gevochten. De verzoeken van verschillende landen om een wapenstilstand lijken niet te worden gehoord.

In de regio Donetsk zijn onderwijl, nadat het toestel van Malaysia Airlines in de velden was neergestort, de hulpdiensten met de berging van de lichamen begonnen. Ook de bezittingen van de slachtoffers worden verzameld. Inwoners van Grabovo en omliggende dorpen helpen mee. Op enig moment arriveren ook leden van de pro-Russische afscheidingsbeweging; zij controleren de toegang tot het ramppgebied. Medewerkers van de OVSE (Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa), die vanwege het conflict in Oost-Oekraïne al in de regio waren en ten bate van het onderzoek het ramppgebied willen inspecteren, ondervinden grote moeite om toegang tot de rampplek te krijgen. Journalisten die na de eerste berichten het gebied weten te bereiken, registreren wat ze zien in woord en beeld. Dat sommige

Oekraïne en Nederland en in een overeenkomst tussen het Oekraïense *National Bureau of Air Accidents Investigation* en de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV); zie OvV, 2014, p. 3 en http://www.onderzoeksraad.nl/uploads/fm/MH17/Agreement_NBAAL_and_DSB_web_site.pdf. Daarmee kreeg de OvV de leiding over het onderzoek en stuurde de OvV het onderzoeksteam aan bestaande uit specialisten uit Australië, Maleisië, Oekraïne, de Russische federatie, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten en Nederland.

journalisten daarbij de bagage van passagiers doorzoeken, wordt hun niet in dank afgenomen. Maar vooral de beelden van separatisten die gewapend en in legeruniform aan journalisten persoonlijke bezittingen van slachtoffers tonen, wekken in Nederland (en andere landen) grote weerzin en irritatie op.¹²³

Op maandag 21 juli vindt in Nieuwegein een besloten bijeenkomst plaats voor de nabestaanden van de slachtoffers.¹²⁴ De bijeenkomst wordt door ruim 900 nabestaanden bezocht en bijgewoond door zowel premier Rutte als koning Willem-Alexander en koningin Máxima; de pers wordt op afstand gehouden.

Aan het einde van de dag neemt in New York de VN-Veiligheidsraad unaniem een resolutie aan waarin de noodzaak wordt benadrukt van een onafhankelijk, internationaal onderzoek naar de oorzaak van de ramp. Minister Timmermans geeft daarna voor de Veiligheidsraad een emotionele toespraak, waarin hij refereert aan 'de schurken' die de bezittingen van de slachtoffers roofden. Met zijn toespraak oogst Timmermans in binnen- en buitenland veel lof. Toch zou het nog enkele weken duren voordat de Nederlandse onderzoeksteams toegang tot het rampgebied krijgen.

Een kleine week na de ramp, op woensdag 23 juli, arriveren de eerste stoffelijke overschotten in Nederland. Omstreeks 15.45 uur landen op Eindhoven Airport twee militaire vrachtvliegtuigen met in totaal veertig kisten. Van het verloop van deze dag, die is uitgeroepen tot dag van nationale rouw, wordt in de media uitgebreid verslag gedaan, met name van de ceremonie op het vliegveld en van de stoet lijkwagens die de kisten naar Hilversum rijden, alwaar in de Korporaal van Oudheusdenkazerne de identificatie van de slachtoffers zal plaatsvinden. Enkele honderden nabestaanden wonen, afgeschermd voor de pers, de ceremonie op het vliegveld bij, die live door de NOS wordt uitgezonden. Ook – en voor de camera's wel zichtbaar – aanwezig zijn het

123 Toekomst van de journalistiek, 19 juli 2014. Weblog van Alexander Pleijter: De misleiding van een foto: Sadisten die een knuffel als oorlogstroof tonen, of toch niet? Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://www.toekomstvandejournalistiek.nl/2014/07/de-misleiding-van-een-foto-sadisten-die-een-knuffel-als-oorlogstroof-tonen-of-toch-niet/>.

124 Wie precies tot de kring van nabestaanden werd gerekend (alleen gezinsleden of ook familieleden vrienden, collega's en anderen) is ons niet duidelijk geworden.

koningspaar, premier Rutte, vicepremier Asscher en vertegenwoordigers van andere landen die slachtoffers te betreuen hebben. Voor het vervoer van de kisten zijn de A2 en de A27 richting Hilversum afgesloten. Langs de kant van de weg en op viaducten staan vele duizenden mensen. Een deel van hen brengt – zodra de stoet hen passeert – de handen op elkaar of strooit bloemen uit over de lijkwagens.

De volgende dag zijn de voorpagina's van binnen- en buitenlandse kranten voor een groot deel aan de overkomst van de stoffelijke overschotten gewijd. Foto's van de ceremonie op Eindhoven Airport en de lange colonne lijkwagens worden vergezeld van koppen als 'In goede handen' (*Telegraaf*) en 'Nederland betoont eer' (*de Volkskrant*). Nog diezelfde week en in de maanden erna vinden in totaal nog zeven van dergelijke transporten plaats, waarbij de kisten met deels eenzelfde ceremonieel vertoon in lijkwagens worden gedragen en naar Hilversum worden vervoerd. De laatste kisten arriveren op 2 mei 2015; de bergingsmissie in het rampgebied is dan (voorlopig) afgerond.

Op 17 augustus, precies een maand na de ramp, lopen in Hilversum zo'n duizend mensen een stille tocht, zoals er in die maand ook elders in Nederland stille tochten ter nagedachtenis van de slachtoffers hebben plaatsgevonden. Voor de nabestaanden vindt op 26 augustus een tweede besloten bijeenkomst plaats om over de status van de verschillende onderzoeken te worden bijgepraat: het identificatieproces is in volle gang; het Openbaar Ministerie is met tien officieren en tweehonderd rechercheurs een strafrechtelijk onderzoek gestart; het technisch onderzoek naar de oorzaak van de ramp verloopt echter niet zonder problemen. Hoewel zeker nog niet alle slachtoffers zijn geïdentificeerd, zijn alle 196 Nederlandse slachtoffers – op aanvraag van het OM en met instemming van de nabestaanden – collectief door de rechter dood verklaard; iets wat nooit eerder na een ramp is gebeurd.

Op maandag 10 november is er een nationale herdenking in de RAI in Amsterdam. De herdenkingsceremonie die door Maartje van Weegen wordt geleid en plaatsvindt in aanwezigheid van het koningspaar, prinses Beatrix en premier Rutte, is alleen toegankelijk voor genodigden; door de NOS wordt de bijeenkomst zowel op televisie als radio rechtstreeks uitgezonden.¹²⁵

125 Naar de NOS-reportage *keken bijna een miljoen mensen*.

9.3 Een beschouwing

Natuurlijk zijn er over MH17 veel meer feiten weer te geven. Het feitenrelaas zoals hierboven beschreven, is slechts een korte weergave van de ontwikkelingen in de eerste maanden na de crash. Over pakweg vijf jaar zal bovendien het verhaal nog veel uitgebreider zijn, aangevuld met zaken die de komende tijd nog zullen spelen. Eenzelfde opmerking kan worden gemaakt over de thema's die wij in deze beschouwing de revue laten passeren. Ze geven geenszins een compleet beeld over 'MH17', voor zover dat ooit zal bestaan. De beschouwing is tot stand gekomen op basis van openbare informatie die tot medio 2015 voor handen was; er is geen aanvullend empirisch onderzoek verricht. Dit heeft mede te maken met het feit dat – zoals het de laatste jaren te doen gebruikelijk is – diegenen die nauw bij de crisisbeheersing betrokken waren, geen uitspraken over de gebeurtenissen doen voordat de officieel ingestelde onderzoeken openbaar zijn. Deze beschouwing is daarom op te vatten als onze visie op een aantal deelaspecten van de MH17-ramp/crisis, waarbij uiteraard wel gebruik is gemaakt van bestaande kennis over (vergelijkbare) rampen en crises en ontwikkelingen binnen de crisisbeheersing.

9.3.1 Kenmerken van de vlieg-ramp

De ramp met de MH17 kreeg (en krijgt nog steeds) bijzonder veel aandacht in vergelijking met andere rampen en crises. Waarom zou dat zo zijn? Wat maakte het verschil? Wij geven een aantal mogelijke redenen. Daarbij moet vooraf worden opgemerkt dat geen van deze op zich voldoende reden is om de grote mate van aandacht te verklaren. Het is waarschijnlijk vooral de combinatie van factoren.

Aantal Nederlandse slachtoffers

Sinds de vlieg-ramp op Tenerife in 1977 waren er bij een vliegtuigcrash of andersoortige ramp niet zoveel Nederlanders om het leven gekomen als bij de ramp met de MH17 (zie tabel 9.1).

Tabel 9.1 Vliegrampen uit de Nederlandse geschiedenis

		Aantal doden	Omgekomen Nederlanders
1977	Vliegramp Tenerife	583	238
1981	Vliegtuigongeval Moerdijk	17	6
1989	SLM-ramp	187	voornamelijk Nederlanders
1992	Bijlmerramp	43	29
1992	Faroramp	56	voornamelijk Nederlanders
1996	Herculesramp	34	34
1996	Dakotaramp	32	32
2009	Turkish Airlines	9	0
2010	Tripoli	103	70
2014	MH17	298	196

Hoewel over het aantal doden in de eerste uren na de crash nog onduidelijkheid bestond, kon worden vermoed dat in het vliegtuig veel Nederlanders zaten. Het was de zomervakantieperiode en de vlucht vanaf Schiphol naar Kuala Lumpur is dan een populaire vlucht voor vakantiebestemmingen in Azië. Dat maakte dat vanaf het eerste uur waarop het bericht naar buiten kwam, met enige spanning op nadere informatie werd gewacht.¹²⁶ Op zaterdagmiddag 19 juli publiceerde Malaysia Airlines de passagierslijst op haar website. Op basis daarvan werd ervan uitgegaan dat 283 passagiers, van wie 193 met de Nederlandse nationaliteit, omgekomen waren.¹²⁷ Het laatste aantal moest later met drie personen naar boven worden bijgesteld. Het betekende dat van alle inzittenden (passagiers en bemanningsleden) twee op de drie de Nederlandse nationaliteit hadden. Het is echter niet alleen de omvang van de ramp (in termen van slachtoffers) die de mate van aandacht voor de gebeurtenis bepaalde.

Geen gewone vliegramp

Vliegrampen zijn gebeurtenissen die altijd wel de aandacht trekken van zowel media als publiek. Het inlevingsvermogen is groot ('ook ik of een familielid/vriend had in het vliegtuig kunnen zitten'), terwijl de kans om een vliegtuigcrash ongeschonden te overleven als gering mag

¹²⁶ Luchtvaartdeskundige Benno Baksteen, die direct naar de NOS-studio was gehaald om commentaar te geven, sprak aanvankelijk over zo'n vijftig Nederlanders.

¹²⁷ *De Volkskrant*, 19 juli 2014. Nieuws buitenland: Passagierslijst door Malaysia Airlines vrijgegeven. Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://www.volkskrant.nl/buitenland/passagierslijst-mh17-door-malaysia-airlines-vrijgegeven-a3692241/>.

worden ingeschat. Toch was de aandacht die naar MH17 uitging bijzonder in vergelijking met andere vliegcrashes uit de Nederlandse geschiedenis waarbij grote aantallen Nederlanders omkwamen (Tenerife, SLM-ramp, Tripoli, Faroramp). MH17 was dan ook niet 'zomaar' een crash als gevolg van plotseling opkomend noodweer of dichte mist, maar een al dan niet doelbewuste aanslag. Het feit dat het toestel was neergeschoten, maakte MH17 anders dan andere vliegcrashes. Het betekende onder meer dat veel moeite moest worden gedaan om bij de rampplek te komen en onder complexe internationaal-politieke omstandigheden een onderzoek naar de daders zou volgen; iets waarover menigeen wel een mening had en de ontwikkelingen nauw volgde. Dit lijkt op voorhand een dominante factor te zijn die de grote mate van aandacht voor de vliegcrash mede kan verklaren. MH17 was niet alleen een ramp, maar tevens een (internationale) crisis.

MH17 als crisis

In wetenschappelijke literatuur worden crises wel geduid aan de hand van een drietal factoren: bedreiging, onzekerheid en urgentie (Rosenthal 1984; Rosenthal et al., 1989; Boin et al., 2005). Als deze aspecten worden beschouwd, wordt duidelijk dat MH17 niet alleen een vliegcrash maar ook een crisis was.

Ten eerste speelde de factor bedreiging op verschillende manieren een rol. Voor bijvoorbeeld de politiemensen die na de ramp naar Oost-Oekraïne togen, was de situatie bedreigend; het was immers oorlogsgebied en de afstemming tussen de pro-Russische separatisten en de verschillende delegaties die toegang tot het rampgebied wensten, verliep mede daardoor uiterst moeizaam. Op internationaal niveau voltrok zich tegelijkertijd een politiek conflict tussen enerzijds Rusland en anderzijds de Verenigde Staten en de Europese Unie. De internationale handelsbetrekkingen kwamen onder druk te staan en het zou de situatie zeker niet ten goede komen als een van de onderzoekers iets zou overkomen. Slechts een paar maanden eerder waren in het betreffende gebied medewerkers van de OVSE en de Nederlandse ambassade enige tijd gegijzeld geweest.¹²⁸ Gezien het belang bij een snelle repatriëring van de lichamen en een voorspoedig verloop van het onderzoek naar de oorzaak van de ramp, trachtte Nederland een zo neutraal mogelijke positie in te nemen.

128 Uitzending *Brandpunt reporter*, 30 juni 2015, 'MH17: reconstructie van een ramp'. Op 1 juli 2015 ontleend aan http://www.npo.nl/brandpunt-reporter-mh17-reconstructie-van-een-ramp/30-06-2015/KN_1671735.

In een dergelijke setting vergt het gedegen stuurmanskunst om enig resultaat te bereiken, terwijl voor de gezagsdragers mogelijk een politieke afrekening wachtte als niet aan de verwachtingen zou worden voldaan.

Ook het element onzekerheid was op verschillende manieren typerend voor de gebeurtenis. Vanaf het eerste uur bestond er onzekerheid over de vraag hoe het kon het gebeuren; wie zijn of is verantwoordelijk? Waarschijnlijk zal hierover ook de komende jaren nog onzekerheid blijven bestaan. Zo heeft de gebeurtenis meer aspecten in zich die lange tijd en misschien wel eeuwig onduidelijk zullen blijven (waren de slachtoffers zich ervan bewust dat het vliegtuig neerstortte; zijn persoonlijke bezittingen ontvreemd?).

Van urgentie, ten slotte, was eveneens sprake. De lichamen moesten zo snel mogelijk worden gerepatriëerd en geïdentificeerd; ook wenste men zo spoedig mogelijk antwoord op vragen over de aanleiding van de crash. Wel was de factor tijd in dit geval in belangrijker mate dan bij andere crises *self-imposed*. Limieten werden niet zozeer door anderen, maar door betrokkenen zelf opgelegd. Een zelf opgelegde deadline met een week of maand overschrijden, kan de resultaten ten goede komen, maar ook de beeldvorming over het optreden schaden.

Veelheid aan informatie

Een crisis van enige betekenis krijgt over het algemeen meer aandacht dan haar vergelijkbare voorganger; de aandacht voor extreme gebeurtenissen neemt gemiddeld genomen alleen maar toe, zeker als er slachtoffers uit eigen land te betreuren zijn. De opkomst van de sociale media en digitale nieuwsdiensten heeft hier zeker een impuls aan gegeven. Op de avond na de crash meldden sommige twitteraars dat ze via Twitter en op internet meer informatie over de vliegramp MH17 hadden kunnen achterhalen dan in het NOS Journaal en het RTL Nieuws werd gemeld. Wereldwijd zijn burgers medeverslaggever van incidenten en rampen geworden. Van bijna alles is er wel beeldmateriaal, zelfs van de nog brandende delen van het vliegtuig vlak na de crash.¹²⁹ Die veelheid aan informatie en beelden die over MH17 vrijkwam, versterkte de beleving en aandacht voor de ramp. Een vliegtuig dat is neergestort in zee (zoals Malaysia Airlines enkele maanden eerder was overkomen) en

¹²⁹ De beelden doken vier maanden na de crash op en zijn gemaakt door een inwoner van een dorp in Oost-Oekraïne. Zie RTL Nieuws, 16 november 2014. Nieuws binnenland: Vliegramp MH17: 'Nieuwe beelden vlak na crash MH17'. Op 1 juli 2015 ontleend aan http://www.rtlnieuws.nl/nieuws/binnenland/vliegramp-mh17#node_1099171.

waar nadien niets meer van wordt vernomen, zal bij het grote publiek sneller in vergetelheid raken dan rampen waar nog langere tijd over nieuwe ontwikkelingen kan worden gesproken.¹³⁰

Slachtoffers te typeren als bijzondere groep

Niet alleen het aantal Nederlanders dat was omgekomen, ook de samenstelling van de groep slachtoffers maakte dat veel aandacht naar de vliegcramp uitging. Volgens *NRC Handelsblad* zouden de slachtoffers een 'dwarsdoorsnede van de samenleving' zijn,¹³¹ maar dat blijkt feitelijk onjuist. De Nederlandse slachtoffers waren relatief jong en ook relatief hoogopgeleid.¹³² Ook waren zij meer dan gemiddeld maatschappelijk of politiek actief. Niet voor niets zei premier Rutte na enkele dagen dat de ramp voor velen zo dichtbij kwam omdat welhaast iedereen iemand kende. Dat was voor hem persoonlijk het geval en het leek ook wel zo, maar het was ook wat overdreven. Onder de slachtoffers waren enkele prominente Nederlanders, zoals hoogleraar en PvdA-senator Willem Witteveen en aidsonderzoeker Joep Lange, 'de man die aidsremmers naar Afrika bracht'.¹³³ Maar ook gezinnen met schoolgaande kinderen, talentvolle studenten, leerkrachten, de eigenaar van een bloemenzaak, een restauranteigenaar en zo verder. De slachtoffers waren mensen die niet alleen midden in het leven, maar ook midden in de samenleving stonden. Via hun werk- of klantenkring, de school, de sport- of muziekvereniging hadden zij (zeker als collectief) een breed sociaal netwerk. Vanuit die verschillende geledingen werden na de ramp initiatieven ontplooid ter nagedachtenis van de slachtoffers (van het oprichten van stichtingen, organiseren van collegereeks of dancefeest, tot het plaatsen van plaquettes en dergelijke). Zou de samenstelling van de groep slachtoffers anders zijn geweest, bijvoorbeeld alleen uit schoolgaande kinderen of ouderen uit een bepaalde stad of provincie bestaan, dan was zeer waarschijnlijk de mate van aandacht minder groot geweest.

130 Over MH17 verscheen een jaar na dato een ongekend aantal documentaires met reconstructies van de gebeurtenissen tijdens de eerste dagen na de ramp en interviews met nabestaanden en direct betrokken functionarissen.

131 De slachtoffers krijgen snel een gezicht, *NRC Handelsblad*, 19 juli 2014.

132 Aan boord van de MH17 waren tachtig minderjarigen, waarvan 23 onder de twaalf jaar en drie baby's.

133 'De slachtoffers krijgen snel een gezicht', *NRC Handelsblad*, 19 juli 2014.

9.3.2 Maatschappelijke beleving

De mate waarin Nederland door de ramp getroffen werd, was groot. Velen leefden mee met de nabestaanden. Een dergelijk gevoel van saamhorigheid wordt in de sociaal-psychologische literatuur wel de *honeymoon phase* genoemd. Dit verschijnsel was eerder waarneembaar na bijvoorbeeld de Watersnoodramp (1953), de Bijlmerramp (1992) en de vuurwerkramp in Enschede (2000). Het waren bij uitstek gebeurtenissen waarbij het Nederlandse koningshuis een verbindende rol vervulde. Zoals koningin Juliana in 1953 met kaplaarzen het overstroomde gebied bezocht om de mensen een hart onder de riem te steken, zo toonde koningin Beatrix zonder schroom haar medeleven toen zij de ravage in de Bijlmer en later de ontredding in Enschede aanschouwde. Na de ramp met de MH17 was er voor koning Willem-Alexander en koningin Máxima een belangrijke rol weggelegd als boegbeeld van de Nederlandse samenleving, naast uiteraard premier Rutte en andere leden van het kabinet. Het koningspaar tekende het condoleanceregister, woonde verschillende bijeenkomsten voor nabestaanden bij, waaronder de eerste ceremonie op het vliegveld van Eindhoven en de herdenkingsdienst in de RAI.

De opeenvolgende gebeurtenissen na de ramp met de MH17 toonden zo ook de sinds enkele jaren ingezette trend van nationalisme en chauvinisme. Tijdens grote toernooien als het EK- en WK-voetbal of de Olympische Spelen, waar het koninklijk paar zich vaak als enthousiaste supporter toont, zijn de laatste jaren grote delen van ons land ‘oranje’ gekleurd. Wie in zo’n periode in het buitenland (België, Frankrijk, Duitsland) op vakantie is, verbaast zich erover hoe weinig daar de straat of supermarkt door de nationale kleuren wordt gedomineerd. In de zomer van 2014 was nog maar net het WK-voetbal gespeeld, toen op 17 juli de ramp met de MH17 zich voltrok. De nationale euforie die in de aanloop en tijdens het WK was opgebouwd, leek vloeiend over te gaan in een collectieve verwerking van de ramp. Dat werd nog eens versterkt door de reeks plechtige ceremonies met onder andere *The Last Post* op Eindhoven Airport en de colonnes van lijkwagens die richting Hilversum reden. Nederland had vakantie, het was zomers weer,

mensen gingen en masse langs de kant van de weg staan om de slachtoffers hun laatste eer te bewijzen.

MH17: van solidariteits- naar conflictcrisis

Onmiddellijk na het neerstorten van de MH17 ontstond in ons land een breed gedeeld gevoel van solidariteit. Vrijwel iedereen was vol van de gebeurtenis. Dit is vrij gebruikelijk na rampen, die daarom ook wel 'solidariteitscrises' worden genoemd. Al vrij snel werd echter duidelijk dat de vliegcrash geen 'gewone' vliegcrash was en de MH17 was neergeschoten. Deze dramatische wending – van ongeval naar opzet – leidde tot een andere duiding en beleving van de gebeurtenis. Er ontstond een situatie die tevens kenmerken van een 'conflictcrisis' vertoonde waarbij verschillende partijen tegenover elkaar staan. De lichamen moesten zo snel mogelijk naar Nederland worden overgebracht en ook werd alles in het werk gesteld om de 'daders' voor het gerecht te krijgen. Zo ging grote onderlinge solidariteit gepaard met een duidelijke vijand, die – zeker in de beeldvorming – werd gevonden in de Russische president Poetin. Typerend was bijvoorbeeld dat in een uitzending van het NOS Journaal (van 8 september 2014) beelden werden getoond van de Russische president die niet reageerde op kritische vragen van een BBC-journalist en doorliep. Uit de originele beelden van de Russische televisiezender – die *GeenStijl* opdook – bleek echter dat Poetin helemaal niet zomaar was doorgelopen, maar ruimschoots de tijd had genomen om de betreffende journalist te woord te staan. NOS-hoofdredacteur Gelauff gaf de volgende dag toe dat het nieuwsitem over Poetin anders had gemoeten. In dit geval was de reactie van Poetin weggelaten, 'omdat hij in zijn antwoord niet concreet inging op de kern van het desbetreffende onderwerp'.¹³⁴ Dit bleek ook uit de BBC-reportage 'Putin's Gamble' van de betreffende journalist.¹³⁵ Het item is daarmee een mooie voorbeeld van het klassieke conflictdenken: de tegenstander wordt niet gehoord en zo veel als mogelijk genegeerd om zo duidelijk mogelijk goed en kwaad te blijven onderscheiden.

De sterk beleefde maatschappelijke saamhorigheid en solidariteit maakte dat er in de eerste weken na de ramp geen kritiek – voor zover die er zou zijn – op het overheidsoptreden werd geduld. Kritische commentaren gingen primair over de rol van de Russische president Poetin en de pro-Russische separatisten die verantwoordelijk werden

134 NOS, 9 september 2014. Over de NOS: Nieuws over de NOS: Reactie NOS op berichtgeving *GeenStijl*. Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://over.nos.nl/nieuws/54/reactie-nos-op-berichtgeving-geenstijl>.

135 BBC-reportage 'Putin's Gamble'. Op 1 juli 2015 ontleend aan <https://www.youtube.com/watch?v=EL3wiyNiND0>.

gehouden voor het neerhalen van het vliegtuig en geen respect toonden voor de persoonlijke bezittingen van de slachtoffers. Er was sprake van een 'wij'- en 'zij'-denken in termen van 'goed en fout'. Na verloop van tijd moest dit beeld echter worden bijgesteld. Was er eerst, na zijn toespraak voor de VN-Veiligheidsraad, veel lof voor Timmermans en de aanpak van Nederland, enige tijd later viel hij – althans voor het Nederlands publiek – toch van zijn voetstuk door in een interview bij *Pauw* te beweren dat een slachtoffer een mondkapje zou hebben gedragen.¹³⁶ Met name nabestaanden reageerden hierop geschokt: 'Ik schrok me dood toen ik dit hoorde. (...) Blijkbaar zijn er dingen die wij niet mogen weten.'¹³⁷ Een andere nabestaande schreef op Facebook aan Timmermans een cynisch bedankje voor het aantasten van het beeld dat zij had gekoesterd, dat de laatste momenten van de slachtoffers te kort waren geweest om te lijden.¹³⁸

Ook rees de vraag waarom Nederland alleen via Kiev en niet rechtstreeks (zoals Australië en Maleisië hadden gedaan) met de separatisten contact had onderhouden. Dat zou van invloed zijn geweest op het verloop van de repatriëringsmissie en de bereidheid tot medewerking aan het onderzoek naar de oorzaak van de ramp. De kritiek was mede afkomstig van twintig families van slachtoffers uit zowel Nederland als België, Duitsland en de Verenigde Staten.¹³⁹ Zij waren van mening dat er een speciale VN-gezant zou moeten worden aangesteld om het onderzoek naar de oorzaak van de ramp in goede banen te leiden.

136 Uitzending *Pauw*, 8 oktober 2014. Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://pauw.vara.nl/nieuws/slachtoffer-mh17-met-zuurstofmasker-gevonden>.

137 NOS, 9 oktober 2014. Nieuws binnenland: MH17-nabestaanden geschokt. Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://nos.nl/artikel/707932-mh17nabestaanden-geschokt.html>.

138 Ibid. Een half jaar later besloot de OvV naar aanleiding van vragen over wat inzittenden van de crash hebben meegekregen, te bezien of het onderzoek naar de ramp voldoende feitelijke informatie zou opleveren om hier een antwoord op te kunnen geven. Zie Onderzoeksraad voor Veiligheid, 22 april 2015. Nieuws: Kan gezegd worden of inzittenden van vlucht MH17 bewust iets hebben meegemaakt van de crash? Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://www.onderzoeksraad.nl/nl/onderzoek/2048/onderzoek-crash-mh17-17-juli-2014/onderzoek/1632/kan-gezegd-worden-of-inzittenden-van-vlucht-mh17-bewust-iets-hebben-meegemaakt-van-de-crash#fasen>.

139 *De Volkskrant*, 6 december 2014. Nieuws binnenland: 'Nabestaanden: Nederland heeft onderzoek MH17 verpest'. Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://www.volkskrant.nl/dossier-rampvlucht-mh17/nabestaanden-nederland-heeft-onderzoek-mh17-verpest-a3805497/>.

Voor de organisatie van de repatriëring van de stoffelijke overschotten die na aankomst in Nederland met groot ceremonieel vertoon naar Hilversum werden gereden, was veel lof en waardering. De beelden van de lange rouwstoet werden wereldwijd geïnterpreteerd als toonbeeld van respect voor de doden.¹⁴⁰ Maar er was ook kritiek, want waarom moesten de slachtoffers van een vliegcrash, die in feite slachtoffers waren geworden van een oorlog waar ze zelf geen partij in waren, als gesneuvelde militairen worden binnengehaald? Bovendien had zonder de onderhandelingen van de Maleisische autoriteiten met de pro-Russische separatisten de repatriëring niet binnen zo'n korte tijd kunnen aanvangen.¹⁴¹ De scherpe kritiek die in eerste instantie was geuit op de wijze waarop in Oost-Oekraïne met de lichamen en bezittingen van de slachtoffers was omgegaan, moest bij nader inzien juist worden bijgesteld in woorden van dank en lof voor de goede zorgen. Gaandeweg veranderde de beeldvorming over de ramp en ontvouwde zich een meer realistisch en genuanceerd perspectief. Zo kwam aan de wittebroodsweken ook weer een einde.

Dag van nationale rouw

Een bijzonder fenomeen in de maatschappelijke beleving van de ramp was de dag van nationale rouw. De vraag of na de vliegcrash een dergelijke dag zou moeten volgen, was door Tweede Kamerleden en in de media opgeworpen. Op 20 juli berichtte het *AD* dat 71 procent van de Nederlanders een dag van nationale rouw gepast zou vinden.¹⁴² Premier Rutte reageerde daar in eerste instantie terughoudend op, maar de reacties van nabestaanden tijdens de bijeenkomst in Nieuwegein op 21 juli en ook de sociale media-analyses van het nationaal kernteam crisiscommunicatie (zie paragraaf 9.3.6) maakten voor het kabinet de gepercipieerde behoefte aan een 'collectieve uitlaatklep' duidelijk. Toen vervolgens op dinsdag 22 juli met zekerheid kon worden gezegd dat de

140 *Het Parool*, 24 juli 2014. Buitenland: Buitenlandse media onder de indruk van nationale rouw. Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://www.parool.nl/parool/nl/225/BUITENLAND/article/detail/3697268/2014/07/24/Buitenlandse-media-onder-de-indruk-van-nationale-rouw.dhtml>.

141 'Kostbare tijd ging verloren', *NRC Handelsblad*, 11 juli 2015, p. 9.

142 *AD*, 20 juli 2014. Nederland: Nederlanders willen dag van nationale rouw. Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://www.ad.nl/ad/nl/1012/Nederland/article/detail/3692437/2014/07/20/Nederlanders-willen-dag-van-nationale-rouw.dhtml>.

volgende dag, 23 juli, de eerste stoffelijke overschotten in Nederland zouden arriveren, is besloten die dag tot dag van nationale rouw te verklaren.

Hoewel in het buitenland de afgelopen jaren verschillende keren een dag van nationale rouw plaatsvond nadat zich een ingrijpende gebeurtenis had voorgedaan, was het voor Nederland al enkele decennia geleden dat er een dergelijke dag was geweest. De laatste keer dat Nederland een dag van nationale rouw kende, was vanwege de begrafenis van koningin Wilhelmina op 8 december 1962; dus ruim vijftig jaar geleden.¹⁴³ Dit betekende dat voor velen onbekend was wat een dag van nationale rouw betekende en de betekenis ervan feitelijk opnieuw moest worden ingevuld. Op Twitter ontstond een discussie over ongepaste uitingen; onder de hashtag '#ongepast' ventileerden mensen hun mening over gedrag dat volgens hen niet door de beugel kon.¹⁴⁴ Officieel hield de dag in dat op alle overheidsgebouwen de Nederlandse vlag halfstok ging en vijf minuten voor aankomst van de vliegtuigen op Eindhoven Airport de klokken werden geluid en daarna, om 16.00 uur, in heel Nederland een minuut stilte volgde.¹⁴⁵ Op grote schaal werd die minuut stilte ook beleefd; in het zwembad, in de trein, op de Tilburgse kermis.

9.3.3 Media: terughoudendheid versus in beeld brengen

Rampen en crises zijn mediagebeurtenissen van de eerste orde. De eerste dagen en weken na de ramp waren uren televisie en vele krantenpagina's aan MH17 gewijd. Ook in de sociale media en op internet was de ramp wekenlang het onderwerp waarover geschreven en gediscussieerd werd. Waarschijnlijk heeft nooit eerder in Nederland een gebeurtenis zo intensief aandacht gekregen.

¹⁴³ Ook op 8 februari 1953 was er een dag van nationale rouw voor de slachtoffers van de Watersnoodramp.

¹⁴⁴ *Trouw*, 23 augustus 2014. Nieuws: Nederland: Een dag van nationale rouw. Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://www.trouw.nl/tr/nl/4492/Nederland/article/detail/3695563/2014/07/23/Een-dag-van-nationale-rouw.dhtml>.

¹⁴⁵ Rijksoverheid, 22 juli 2014. Nieuws: woensdag 23 juli dag van nationale rouw. Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2014/07/22/woensdag-23-juli-dag-van-nationale-rouw.html>.

Zoals menigeen worstelden ook de media met de vraag hoe de ramp te duiden. Tijdens een collegereeks die de Universiteit van Tilburg in het najaar van 2014 speciaal aan MH17 wijdde, ging NRC-ombudsman Sjoerd de Jong op dit dilemma in.¹⁴⁶

De dramatische wending van de ramp die uit de eerste berichten kon worden opgemaakt – van neergestort naar neergeschoten – veranderde de beleving van de gebeurtenis. *De Telegraaf* was een van de eerste binnenlandse dagbladen die de ramp in een internationale context situeerde en een ‘moordaanslag’ noemde. Op de dag na de ramp luidde de kop op haar voorpagina: ‘Terreuraanslag op vlucht MH017: 298 doden’. Andere kranten legden die dag met koppen als ‘Een van de ergste luchtrampen uit de Nederlandse geschiedenis’ (*de Volkskrant*) en ‘In shock’ (*AD*) vooral de nadruk op de emotionele lading van de ramp. *NRC.Next* deed dat door op 19 juli op haar voorpagina alleen een rouwrand af te drukken.

Naast de kwestie van duiding speelde ook de vraag hoe het publiek over de slachtoffers en hun nabestaanden te informeren. Konden zij in beeld worden gebracht of moest – uit het oogpunt van privacybescherming – distantie worden betracht? In het verleden was er forse kritiek geweest op journalisten die al te gretig omgingen met het publiceren van informatie over slachtoffers van dramatische gebeurtenissen. Na de vliegcrash in Tripoli had *De Telegraaf* de enige overlevende – een jongen van negen jaar oud – zonder toestemming geïnterviewd. *NRC Handelsblad* was op zijn beurt – vooral ook door lezers – bekritiseerd na berichtgeving over de gezondheidstoestand van prins Friso en het incident rond Benno L., van wie de krant de woonplaats had onthuld. *NRC Handelsblad* betrachtte mede daarom grote terughoudendheid in zijn berichtgeving over de slachtoffers van de MH17:¹⁴⁷

‘NRC Handelsblad is op grond van de eigen gedragscode terughoudend met het vermelden van namen van slachtoffers. Dat geldt ook voor de mensen die bij deze ramp zijn omgekomen.’

¹⁴⁶ De collegereeks ‘MH17: Een vlucht naar voren?’ die was samengesteld door hoogleraar Gabriel van den Brink is te raadplegen via <https://videocollege.uvt.nl/Mediasite/Catalog/Full/364c364de63842f69aec9209d412100621>.

¹⁴⁷ ‘Van student, schoolkind, muzikant tot advocaat’, *NRC Handelsblad*, 19 juli 2014.

De slachtoffers hadden er zelf niet om gevraagd dat er over hen geschreven werd; distantie leek daarom het meest gepast (zie hierover ook De Jong, 2015, p. 89-92). Hier kon echter tegenin worden gebracht dat het niet berichten over slachtoffers op gespannen voet stond met de taak van journalisten om het publiek te informeren. Het dilemma was dus hoe de gebeurtenis in kaart te brengen en tegelijkertijd rekening te houden met de privacy van direct betrokkenen. Op zaterdag 19 juli bracht *NRC Handelsblad* het verhaal over de slachtoffers geanonimiseerd in beeld. Er werden geen foto's gepubliceerd en slechts twee namen (van prominente Nederlanders) genoemd. Enkele dagen later wijzigde de krant licht van koers en publiceerde een fotoreportage. Daarin werden niet de portretten van de slachtoffers getoond, maar hun 'leefruimten'. Sommige lezers vonden zelfs dat te persoonlijk of te intiem. Gepaste terughoudendheid betekende dus koorddansens.

Onderwijl werd er op nieuwssites en op sociale media veel persoonlijke informatie over de slachtoffers gedeeld. Ook verscheen in de weken na de ramp in verschillende media het ene na het andere interview met nabestaanden. Niet alleen op televisie, ook in de meer op glamour en amusement gerichte bladen als *Linda* kwamen nabestaanden aan het woord. Opmerkelijk was ook de rol van de regionale media. Bij een zo internationale gebeurtenis als MH17 zou je van hen niet direct een grote belangstelling verwachten. Toch bleken ook regionale omroepen (radio en televisie) veel aandacht aan MH17 te besteden en dan vooral aan de sociale netwerken van diegenen die omgekomen waren. Het was naast een nationale ramp ook een ramp die vele kleine gemeenschappen raakte. De media droegen zodoende in belangrijke mate bij aan het personaliseren van de ramp.

9.3.4 Nazorg

Rol overheid: gemeenten en het Rijk

In crisistermen was hier sprake van 'een ramp op afstand'. Bij dit type ramp gaat het vaak om slachtoffers uit één of enkele gemeente(n). In dit geval betrof het slachtoffers uit het gehele land en logischerwijs gold dat ook voor de nabestaanden. Dat riep de vraag op wie er nu voor wat

‘aan de lat’ stond. Was hier een rol voor de overheid weggelegd en zo ja, voor welke overheid dan primair: gemeenten of het Rijk?

De wetgeving op het terrein van de crisisbeheersing stelt in de eerste plaats gemeenten en veiligheidsregio's verantwoordelijk voor de voorbereiding en organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Het gaat daarbij niet alleen om de acute incidentbestrijding en hulpverlening, maar ook om het bieden van nazorg. De betrokkenheid van de rijksoverheid in deze is echter de afgelopen jaren duidelijk toegenomen. Zo'n twintig jaar geleden ging van de rijksoverheid nog nauwelijks enige sturing uit. Van de overlevenden en nabestaanden van de Faro-ramp (1996) bleek bijvoorbeeld 60 procent uiterst ontevreden over het overheidsoptreden nadien (Ten Hove, 2002). Mogelijk dat de parlementaire enquête naar aanleiding van de Bijlmerramp hier een rol heeft gespeeld. In 1999 kwam deze enquêtecommissie met stevige kritiek op het ministerie van Volksgezondheid, dat veel te weinig oog zou hebben gehad voor de nafase-problematiek. Er was te weinig geluisterd naar de gezondheidsklachten van bewoners.

Naar aanleiding van de Bijlmerenquête heeft het ministerie van Volksgezondheid daags na de vuurwerkramp in Enschede een informatie- en adviescentrum (IAC) ingericht, waar gedupeerden met allerlei vragen terecht konden (variërend van 'wie is getroffen' tot vragen over huisvesting en psychosociale en medische zorg). Later is nog enkele keren een dergelijk IAC opgezet.¹⁴⁸ Ten tijde van de vliegcrash MH17 was inmiddels het aanbod van informatie gedigitaliseerd. Korte tijd na de crash kwam voor nabestaanden van de slachtoffers een speciale website (www.vliegcrashe.nl) in de lucht waarop zij, naast algemeen toegankelijke informatie, ook – in een afgeschermd deel – van meer specifieke informatie werden voorzien.

Bij de grotere betrokkenheid van het Rijk speelt mogelijk ook mee dat de gebeurtenissen in Enschede en Volendam, maar ook de Schipholbrand en de brand bij Chemie-Pack, tot parlementaire en maatschappelijke debatten leidden. Betrokken ministers werd het vuur na aan de schenen gelegd over deze, grotendeels lokale, incidenten. Gezien deze tendens is het dus logisch dat het Rijk bij de MH17 vanaf het eerste uur initiatieven nam en lijnen uitzette en de premier

¹⁴⁸ Bijvoorbeeld tijdens de asbestcasus in Utrecht in 2012.

en enkele ministers de trekkers werden. Een zo sterke rol van het Rijk bij nazorgactiviteiten hebben wij bij een ramp nog niet eerder gezien.

Nabestaanden MH17: een bevoorrechte positie?

De afgelopen decennia is er in Nederland een waaier aan nazorgactiviteiten ontplooid. Deze zijn voor een belangrijk deel vanuit de overheid geëntameerd, maar ook deels spontaan gegroeid. Na de Bijlmerramp werd er een stille tocht en een grote herdenkingsbijeenkomst in de RAI georganiseerd. Later volgden dergelijke tochten en bijeenkomsten na diverse andere calamiteiten. Zo ook vond voor de slachtoffers van de MH17 een herdenkingsbijeenkomst in de RAI plaats.

Daarnaast werd in een groot aantal gemeenten stilgestaan bij de slachtoffers van de vliegramp. Zo was het vrij gebruikelijk dat de eerste gemeenteraadsvergadering na het zomerreces aanving met een minuut stilte voor de slachtoffers van de MH17. In de direct betrokken gemeenten brachten de burgemeesters aan de nabestaanden persoonlijk een bezoek, niet alleen om hen emotioneel, maar ook in praktische zin te ondersteunen (Jong, 2014). Daarnaast werd door de rijksoverheid het nodige voor de nabestaanden geregeld en georganiseerd. Nooit eerder was er sprake van zo'n batterij aan speciale regelingen en faciliteiten. Bankpasjes en creditcards van de slachtoffers werden geblokkeerd en hun rijbewijzen en paspoorten vervallen verklaard, omdat uit de eerste beelden uit het rampgebied de indruk was ontstaan dat deze niet meer in veilige handen waren (NCC, 2014). Bij enkele bijeenkomsten die voor nabestaanden plaatsvonden, was behalve het koninklijk paar ook welhaast het complete kabinet aanwezig. De collectieve doodverklaring van de slachtoffers was iets wat nooit eerder na een ramp was gebeurd.

De in eerdere jaren opgedane lessen ten aanzien van de nazorg lijken bij MH17 maximaal hun vruchten te hebben afgeworpen. Van de maatregelen die werden ingezet (een website, herdenkingsbijeenkomsten, juridische en financiële bijstand) gaat natuurlijk wel een bepaalde precedentwerking uit; zeer waarschijnlijk worden ze een volgende keer als vanzelfsprekend beschouwd. Meer doen en datgene dat gedaan is een volgende keer beter doen, zal nog niet meevallen. Dit roept de vraag op of we in de toekomst bij calamiteiten en crises een dergelijk niveau van zorg opnieuw kunnen en willen organiseren en garanderen.

Een en ander roept ook de vraag op of al die aandacht nog wel in verhouding stond tot de aandacht die uitgaat naar slachtoffers van

andere incidenten. Immers, in 2014 waren ook enkele honderden verkeersslachtoffers en nog vele andere slachtoffers van ongevallen en geweldsincidenten te betreuren.¹⁴⁹ In zijn column in *NRC Handelsblad* van zaterdag 19 juli 2014 gaf Youp van 't Hek zijn verwondering over de mate van aandacht voor de nabestaanden in scherpe woorden weer. De column 'Niet te bevatten' (die op internet een miljoen keer gelezen werd, tegen normaal 200.000 keer)¹⁵⁰ had als strekking dat de vele uitingen van medeleven (en met name die van 'BN'ers') richting de nabestaanden van de slachtoffers wel wat nuancering kon gebruiken. Er gebeuren op de wereld elke dag verschrikkelijke dingen; 'de kranen staan er vol mee', aldus Van 't Hek. Ook een deelnemer aan de Nijmeegse Vierdaagse stak zijn kritiek op de – in zijn ogen – overmatige aandacht die naar de slachtoffers van de vliegramp uitging niet onder stoelen of banken. Zijn partner was tot twee keer toe getroffen door kanker en hij had de Vierdaagse gelopen om geld in te zamelen voor het KWF. Dat de gewoonlijk feestelijke intocht op de laatste dag was aangepast uit medeleven met de Nederlanders die bij de vliegramp omgekomen waren, nam hij de organisatie niet in dank af. 'De feestelijke intocht is bedoeld als respect voor de lopers, maar de Via Gladiola leek nu wel een grafkamer.'¹⁵¹ Hij besloot zijn Vierdaagsekruijsje weer in te leveren.

Natuurlijk begrijpen we allemaal de aandacht die naar de slachtoffers en nabestaanden uitging en we kunnen die ook billijken. Maar de mogelijke gevoeligheden van een zo grondige aanpak mogen niet worden veronachtzaamd. De keerzijde van al die aandacht is bijvoorbeeld ook dat de nabestaanden telkens weer geconfronteerd werden (en worden) met berichten rond MH17. In het eerste jaar na de ramp was er vrijwel dagelijks aandacht voor de vliegramp. Steeds was er weer een nieuw feit, een gerucht of een uitspraak van een betrokkene die aanleiding gaf tot onrust of behoefte aan meer duidelijkheid. Illustratief was de rel rond professor Maat, de patholoog-anatoom die deel

149 In 2014 kwamen alleen al 570 personen om als gevolg van een verkeersongeval in Nederland (bron: CBS).

150 De Jong, 2015, p. 89.

151 *De Telegraaf*, 22 juli 2014. Nieuws binnenland: Wandelaars teleurgesteld om rouwfeer na ramp. Op 1 juli 2015 ontleend aan http://www.telegraaf.nl/binnenland/mh17/22882937/---Wandelaar_woest_om_rouw_.html.

uitmaakte van het identificatieteam en tijdens een lezing voor studenten van de Universiteit Maastricht over het identificatieproces verschillende foto's van MH17-slachtoffers zou hebben laten zien. Omdat bij de openbare bijeenkomst ook twee journalisten van RTL aanwezig waren die informatie uit de lezing naar buiten brachten, volgden maatregelen: de patholoog-anatoom werd door de pas aangetreden minister Van der Steur van Veiligheid en Justitie op non-actief gesteld. De casus zegt niet alleen iets over de gevoeligheden van alles wat zich rond MH17 afspeelde, maar toont ook dat 'de' nabestaanden niet bestaan. Vaak wordt er – zoals ook in dit geval – gewezen op het feit hoe moeilijk de nabestaanden dergelijke zaken zouden vinden. Een deel van hen weet er echter goed mee om te gaan. Fraai was bijvoorbeeld een tweet van een nabestaande over de kritiek op professor Maat: 'Dank, George #Maat, voor uw bijdrage aan de identificatie van onze familie. Grote waardering voor u en uw collega's. #MH17 #ookditgeluid'.

Onderzoek heeft aangetoond hoe divers nabestaanden (en ook overlevenden van rampen) omgaan met een dergelijke situatie. Over het algemeen hebben zij een grote dosis veerkracht. Er zijn velen die gaandeweg enige afstand van de gebeurtenis kunnen nemen, terwijl anderen daar niet toe in staat zijn. Zij blijven ieder bericht volgen en maken – soms op activistische wijze – van de ramp hun levenstaak.

9.3.5 *Onderzoek naar oorzaak van de ramp*

Een centraal thema na iedere ramp of crisis betreft de vraag naar de oorzaak. Vrijwel onmiddellijk na een dramatische gebeurtenis rijst de vraag hoe het heeft kunnen gebeuren en – in het verlengde daarvan – wie daarvoor verantwoordelijk is. Vaak blijven vragen en onduidelijkheden over de oorzaak nog maanden en soms zelfs jaren lang spelen. Daar zijn verschillende redenen voor te geven. Soms is er gewoon geen of weinig onderzoek naar de oorzaak van de ramp verricht. Geruchten, doemscenario's en speculaties hebben dan alle kans zich te ontwikkelen, omdat ze niet met feitelijke onderzoeksbevindingen kunnen worden weerlegd. Het komt echter ook voor dat gedegen onderzoek niet tot een eenduidig antwoord leidt of uit verschillende onderzoekpublicaties verschillende verklaringen boven komen drijven. Sommige analyses zijn bijvoorbeeld vooral gericht op het menselijk

handelen (de menselijke fouten), terwijl andere onderzoeken zich meer richten op organisatorische problemen. Ook kan er nog op systeemniveau naar rampen en crises worden gekeken. Een deel van het antwoord is dus ook gelegen in het feit dat er nooit één enkele verklaring voor de oorzaak van een ramp is te geven. Onderzoek naar rampen laat systematisch zien dat bij rampen vele factoren een rol spelen. Rampen zijn vaak het gevolg van een samenloop van uiteenlopende omstandigheden. Verder speelt mee dat in evaluaties en observaties over oorzaken van rampen altijd bepaalde belangen in het geding zijn; belangen van landen, partijen, organisaties, onderzoeksinstanties. Zelfs als er dus alomvattend onderzoek is verricht, zullen er altijd vragen onbeantwoord blijven, ook omdat elk antwoord dat een onderzoek oplevert weer tot nieuwe vragen kan leiden. Dit betekent dat de vraag wat nu de oorzaak van het neerstorten van de MH17 was, nooit eenduidig te beantwoorden is.

MH17 en andere vliegrampen

Op het eerste gezicht lijkt de vliegramp MH17 volstrekt uniek en heeft zich geen andere gebeurtenis voorgedaan die ook maar in de verste verte vergelijkbaar is. Toch is dat niet het geval. Om de vliegramp in een bredere context van internationale luchtvaartincidenten te plaatsen, schetsen wij hier – zonder compleet te zijn – enkele kenmerken van andere deels bizarre vliegrampen, wat mogelijk een aantal inzichten of parallellen kan opleveren.

Tenerife

Bij de vliegramp op Tenerife op 27 maart 1977 – waarbij twee grote Boeings 747 van KLM en PanAm op het vliegveld met elkaar in botsing kwamen – verloren 583 mensen (onder wie 238 Nederlanders) het leven. Deze grootste vliegramp uit de geschiedenis deed zich voor als gevolg van een keten aan factoren. Beide toestellen moesten vanwege een terreurdreiging op Las Palmas uitwijken naar de kleinere luchthaven van Tenerife. Toen het vliegveld van Las Palmas weer werd vrijgegeven, stond er inmiddels in Tenerife een rij vliegtuigen op de startbaan, die allemaal (zo snel mogelijk) naar Las Palmas moesten. Door geluidsproblemen en misverstanden met de toren (verschillende toestellen hadden tegelijkertijd contact), een opkomende mist, maar ook door miscommunicatie aan boord van het KLM-toestel tussen bemanningsleden onderling ging het dramatisch mis. Het KLM-toestel vertrok voordat er toestemming was gegeven en raakte, net los van de grond, de taxiënde Boeing van PanAm. Beide toestellen vlogen in brand en het KLM-toestel stortte een paar honderd meter verderop brandend neer.

Bij de ramp speelden de gezagsverhoudingen in de KLM-cockpit een grote rol. De zeer ervaren KLM-gezagvoerder maakte enkele grote fouten, maar werd niet gecorrigeerd. Deze slechte communicatie zou de basis vormen voor het erna ontwikkelde *crew resource management*. Voor het overige was de aandacht voor de ramp onvergelykbaar veel kleiner. Uiteraard was er grote verslagenheid en droefheid in Nederland, maar men ging na enkele dagen al weer over op de orde van de dag. Het televisieprogramma *Andere Tijden* schonk op 4 september 2014 aandacht aan de vliegcramp op Tenerife en vergeleek deze met de MH17. Presentator Hans Goedkoop concludeerde aan het einde van de aflevering het volgende:¹⁵²

‘Het grootste verschil lijkt hem te zitten in de toon van de tijd. Koningin Juliana vond het kennelijk niet nodig zelf bij de herdenkingsplechtigheid te zijn. Zo vond het kabinet het ook niet nodig dat de minister op de rampplek zou gaan kijken. Er waren toch geen overlevenden meer, zeggen de notulen van de ministerraad. En het was dus al helemaal niet de bedoeling dat de nabestaanden naar het vliegtuig zouden komen voor de kisten van hun omgekomen naasten; in het geheel niet. Zo zakelijk toen, zo emotioneel nu. Dat is wat er in ons land in de tussentijd veranderd is.’

KAL 007

In de ochtend van 1 september 1983 werd een toestel van Korean Air door een gevechtsvliegtuig van de Sovjet-Unie neergeschoten toen het – waarschijnlijk als gevolg van een navigatiefout – ver van de geplande route was geraakt en in een verboden deel van het Sovjet luchtruim vloog. Alle inzittenden, 269 in totaal, kwamen om het leven. Van Amerikaanse en Russische zijde kwamen over en weer zware verwijten. De Amerikanen verweten de Russen zomaar een burgertoestel te hebben neergeschoten. De Russen beschuldigden de Amerikanen ervan het toestel te hebben ingezet voor spionagedoelinden. Tot op de dag van vandaag is veel niet opgehelderd en is deze casus omgeven met wederzijdse verdachtmakingen en cover-up verhalen.

Lockerbie

Boven het Schotse Lockerbie stortte op 21 december 1988 een Boeing 747 van Pan Am neer als gevolg van een ontploffing aan boord van een semtexbom. Het toestel was op weg van Frankfurt naar New York en had kort ervoor een tussenstop in Londen gemaakt. In eerste instantie werd gedacht dat deze bewuste daad een vergelding was van Iran voor de vliegcramp die eerder dat jaar (op 3 juli 1988) had plaatsgevonden. Toen was een passagiersvliegtuig van Iran Air – met 290 voornamelijk

152 Uitzending *Andere Tijden*, 4 september 2014, ‘Tenerife: meteen na de ramp’. Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://www.npgeschiedenis.nl/andere-tijden/afleveringen/2014-2015/Tenerife--meteen-na-de-ramp.html>.

Iranese inzittenden aan boord – door de Amerikaanse marine boven de Perzische gulf neergeschoten. Na vele jaren van onderzoek werd echter steeds duidelijker dat Libië of ten minste Libische terroristen achter de bomaanslag zaten. Maar hoe het precies zat, heeft men nooit kunnen achterhalen. Bij de Lockerbie-ramp kwamen in totaal 270 mensen om het leven, onder wie 11 mensen op de grond.

TWA 800

Op 17 juli 1996 vertrok 's avonds vanaf New York de vlucht TWA 800 op weg naar Parijs. Zeer kort (12 minuten) na de start ontplofte het toestel en stortte het in duizenden stukjes in zee. Uiteindelijk werden alle 230 lichamen geborgen. Onmiddellijk waren er sterke aanwijzingen van een bomaanslag. Dat leidde ertoe dat naast de *National Transportation Safety Board* (NTSB) vele andere organisaties (FBI, CIA, het leger, NSA, Interpol, de Mossad en anderen) zich intensief met het onderzoek naar de oorzaak gingen bezighouden. Dit leidde tot een enorme mist van bureaupolitiek geharrewar (Charles, 2001). Ondanks allerlei aanwijzingen dat de ramp een gevolg was van een terroristische aanslag, concludeerde de NTSB dat de explosie in de centrale brandstoftank mogelijk was ontstaan door een vonk die was veroorzaakt door kortsluiting in slechte bedrading. Er is waarschijnlijk geen andere vlieg-ramp waarover nog steeds zoveel complottheorieën in omloop zijn. Bijzonder bij deze ramp was ook dat de NTSB het vliegtuig voor meer dan 95 procent uit het water heeft gehaald en daarna voor vele miljoenen dollars heeft gereconstrueerd.

Tripoli

Op 12 mei 2010 verongelukte een toestel van Afriqiyah Airways tijdens de landing op de luchthaven van de Libische hoofdstad Tripoli. Met uitzondering van een toen negenjarig Nederlands kind, kwamen alle inzittenden om het leven (onder wie 70 Nederlanders). De jongen die de vlieg-ramp had overleefd, werd daags na de ramp door een journalist van *De Telegraaf* telefonisch benaderd. (De journalist kreeg hem aan de lijn, doordat een behandelend arts waarmee zij contact had zijn telefoon aan de jongen doorgaf). De volgende dag verscheen op de voorpagina van de krant een artikel met daarin het telefoongesprek. Het artikel veroorzaakte – ook in journalistieke kring – veel ophef, met name over de gang van zaken. Binnen de journalistieke beroepsgroep ontstond discussie over de vraag 'waar de grens ligt tussen aan de ene kant de onmiskenbare journalistieke plicht om over maatschappelijk relevante feiten te

informereren en anderzijds de journalistieke verantwoordelijkheid voor de privacy van individuen'.¹⁵³ Drie maanden na de ramp concludeerde de Raad voor de Journalistiek dat de publicatie van de inhoud van het telefoongesprek ontoelaatbaar was.¹⁵⁴ Eind september 2010 werd in de Leidraad van de Raad voor de Journalistiek een nieuw voorschrift opgenomen over specifiek het benaderen van slachtoffers van ongevallen en rampen en hun nabestaanden.¹⁵⁵

MH-370

Op 8 maart 2014 verdween een toestel van Malaysia Airlines – met 239 personen aan boord – plotseling van de radar toen het boven de Golf van Thailand vloog. Sindsdien ontbreekt elk spoor. Hoewel in het verleden wel vaker vliegtuigen plotseling van de radar verdwenen en het in die situaties soms ook lang duurde alvorens men wat vond, is deze vermissing wel heel bijzonder. Feitelijk is na anderhalf jaar nog niets gevonden, ondanks intensieve zoektochten en de speciale apparatuur die daarbij werd ingezet. Navrant voor Malaysia Airlines was natuurlijk dat enkele maanden later de luchtvaartmaatschappij opnieuw door een vreselijke vliegcramp getroffen werd.

GermanWings

Op 24 maart 2015 stortte een Airbus van Germanwings neer in de Franse Alpen. Daarbij kwamen alle 150 inzittenden (voornamelijk Duisters en Spanjaarden, maar ook een Nederlandse) om het leven. Aanvankelijk was er grote onduidelijkheid over de oorzaak, maar na het af luisteren van de cockpit-voicerecorder werd duidelijk dat de crash een bewuste daad van de copiloot was geweest. Er volgde een discussie over de toegang tot de cockpit (de copiloot had de deur op slot gedaan) en andere mogelijkheden om een dergelijk drama te kunnen voorkomen. Uit de geluidsopnamen zou ook blijken dat de inzittenden zich ervan bewust waren geweest dat het toestel zou neerstorten. Doordat het toestel in moeilijk toegankelijk gebied was neergestort, konden de lichamen pas tien weken later worden gerepatrieerd. Wellicht in navolging van de Nederlandse stoeten met zwarte lijkwagens reed er in Duitsland een stoet met witte auto's van Düsseldorf Airport naar Haltern am See, waar een aantal slachtoffers (scholieren en leraren) vandaan kwam.

153 Raad voor de Journalistiek, 4 augustus 2010. Conclusies: 2010/35: Ambtshalve uitspraak over de vliegtuigramp bij Tripoli in Libië. Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://www.rvdj.nl/2010/35>.

154 Ibid.

155 Raad voor de Journalistiek, 28 september 2010. Over de Raad: Berichten: Aanpassing Leidraad Raad voor de Journalistiek. Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://www.rvdj.nl/over-de-raad/berichten/aanpassing-leidraad-raad-voor-de-journalistiek>.

Vanaf het eerste uur na de crash met de MH17 rezen er vragen over de oorzaak van de vliegcrash of, beter gezegd, de factoren die met het neerstorten van de MH17 te maken hadden. In de periode na de ramp deed zich een aantal ontwikkelingen voor die voor een deel uit onderzoek herkenbaar zijn, maar er waren ook zaken die vrij uniek of bijzonder waren. Zo werd al vrij snel duidelijk dat het geen ‘gewone’ vliegcrash was, maar dat de MH17 was neergeschoten. Een dergelijk bizar scenario is zeldzaam, ook al is er enige gelijkenis met de Lockerbie-ramp (1988) waarvan men de toedracht nooit precies heeft kunnen achterhalen (zie kader ‘MH17 en andere vliegcrashes’). Eenzelfde open einde lijkt op de MH17 van toepassing. Als uiteindelijk min of meer onomstotelijk kan worden vastgesteld dat een BUK-raket is afgeschoten en het toestel daardoor hoog in de lucht ontplofte, zijn nog steeds vele vragen niet beantwoord. Om er enkele te noemen:

- Wie schoot de raket af en met welk doel werd de raket afgevuurd?
- Wie gaf opdracht tot het afschieten van de raket?
- Was het een bewuste daad of was er sprake van een misrekening en was het in zekere mate ‘toeval’ dat de MH17 werd geraakt?
- Wie waren er op de hoogte van het afschieten van de raket?
- Was ook (niet onbelangrijk) president Poetin hiervan op de hoogte, of kon hij ervan op de hoogte zijn?

Zo zijn er nog veel meer vragen te bedenken, niet alleen over het afschieten van de raket, maar ook over het feit dat het betreffende vliegtuig juist daar, boven oorlogsgebied, vloog. Kort ervoor waren immers enkele andere, militaire, vliegtuigen neergehaald en sommige vliegtuigmaatschappijen vermeden daarom die route. Naast de eerdere nog redelijk concrete vragen kunnen dan ook nog tal van meer abstracte vragen worden gesteld als:

- In hoeverre heeft Europa de oorlog en de houding van Rusland jegens de voormalige Sovjetrepubliek genegeerd of de Russische agressieve houding onderschat?
- Wat is de betekenis van de geopolitieke verhoudingen in dit gebied en in hoeverre heeft de grote afhankelijkheid van het Russische gas deze relatie beïnvloed?
- Hoe zijn de internationale betrekkingen tussen enerzijds de Amerikaanse president en Europese regeringsleiders en anderzijds de Russische president (en de leiders van voormalige

Sovjetrepublieken) en wat betekende dit in relatie tot het neerschieten van de MH17?

Het aantal te beantwoorden vragen over MH17 is schier oneindig en het is ondoenlijk om op al deze vragen een antwoord te geven. Dit betekent dat al het onderzoek dat er thans loopt en nog zal worden verricht slechts delen van de puzzel zal beantwoorden. Zo gaven ook de zeer uitvoerige evaluaties die na respectievelijk Enschede, Volendam en de Schipholbrand zijn opgesteld, geen antwoord op alle vragen die leefden, ook al was op uiteenlopende wijzen naar oorzakelijke factoren gezocht. In bijvoorbeeld het onderzoek naar de Schipholbrand kregen met name de minister van Justitie, de Rijksgebouwendienst en de gemeente Haarlemmermeer er flink van langs, maar bleef de rol van de Tweede Kamer onderbelicht. Toch was de roep vanuit de Tweede Kamer om de bolletjesslikkers stevig aan te pakken destijds wel een factor die maakte dat er in korte tijd een tijdelijk, doch ook brandgevaarlijk, cellencomplex kon worden neergezet.

De rol van de media

Bij vrijwel elke ramp gaan de media vrij snel op zoek naar verhalen en verklaringen voor het hoe en waarom van de fatale gebeurtenis. Vaak worden aan de autoriteiten al de eerste vragen over oorzaken en verantwoordelijkheden gesteld, terwijl zij nog bezig zijn met het managen van de acute crisis. Toen duidelijk werd dat de vliegramp MH17 veroorzaakt was door iets anders dan problemen met het toestel (of de piloot), werd de aandacht voor factoren die met het neerstorten te maken zouden kunnen hebben alleen maar groter. Waarom vloog het toestel boven oorlogsgebied? Wat was de rol van de rebellen en Rusland? En zo verder. Daarmee ontstond een bijzondere situatie. In veel rampen crisissituaties zijn de media in staat in betrekkelijk korte tijd de belangrijkste factoren boven water te krijgen. Bij de meeste rampen is na enkele dagen 90 procent van het verhaal wel bekend; vaak nog exemplarisch en weinig coherent, maar toch zo goed als rond. Dat was bij de MH17 niet het geval. Door het feit dat het toestel was neergeschoten in oorlogsgebied en vanwege de afstand tot het rampgebied, het internationale karakter en ongetwijfeld nog andere factoren was er na een week nog relatief veel onduidelijk. Dat is behoorlijk ongebruikelijk. Slechts mondjesmaat verscheen informatie over de (mogelijke) oorzaak

in de media. Pas enkele maanden na de ramp heeft intensief journalistiek werk het nodige opgeleverd, al is ook nog steeds veel onhelder.

9.3.6 Nationale crisisbeheersing

Crisisorganisatie: de eerste stappen

Uit verschillende reconstructies door redacties van dagbladen en nieuwsrubrieken komt naar voren dat premier Rutte al vrij snel (zo'n anderhalf uur) nadat de MH17 van de radar was verdwenen, werd gebeld door Europarlementariër en partijgenoot Hans van Baalen. Deze was gebeld door de Oekraïense ambassadeur Horin met de vraag of Van Baalen hem het telefoonnummer van Rutte zou kunnen geven 'want er is een vliegtuig gecrasht en de Oekraïense president wil de Nederlandse premier spreken'.¹⁵⁶ Van Baalen belde daarop eerst zelf met premier Rutte, die op dat moment net op vakantie was. Rutte besloot na dit telefonisch contact onverwijd – met een speciaal geregeld vliegtuig – naar Nederland terug te keren; hij zou die avond rond 22.00 uur op Schiphol arriveren. Minister Opstelten was nog in eigen land, en zou daar vanwege de vliegcrash de komende weken ook blijven; minister Timmermans beëindigde voortijdig een fietsvakantie met zijn zoon en was eveneens beschikbaar.

Iets voor 17.00 uur op donderdag 17 juli vernam ook het nationaal crisiscentrum informatie over het neerstorten van de MH17. Vervolgens werd de nationale crisisorganisatie uitgerold. In concreto betekende dit dat het *Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming* operationeel werd en een ministeriële commissie crisisbeheersing (MCCb), een interdepartementale commissie crisisbeheersing (ICCb) en het nationaal kern-team crisiscommunicatie (NKC) actief werden.

¹⁵⁶ MH17: een vlucht naar het noodlot. Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://www.digiverhaal.nl/>.

Het nationaal kernteam crisiscommunicatie (NKC)

In deze casus was een belangrijke rol weggelegd voor het NKC dat verantwoordelijk was voor de pers- en publieksvoorlichting, de verwantencommunicatie en de communicatie met gemeenten. In de eerste weken na de crash werd veel werk gemaakt van het volgen van berichtgeving in de (sociale) media. Deze informatie werd, ter ondersteuning van de ambtelijke en politieke commissies, omgezet in een stroom van omgevingsanalyses (welke topics spelen er, welke geruchten komen op, wat is de informatiebehoefte). De eerste dagen lag het zwaartepunt van het NKC op de pers- en publiekscommunicatie, maar gaandeweg zou ook de verwantencommunicatie een steeds belangrijker onderdeel worden (Cornelisse, 2014).

Kort na 19.00 uur vond onder leiding van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, Dick Schoof, een eerste overleg van de ICCb plaats. In de daaropvolgende dagen en weken kwam de ICCb, alsook de MCCb, zeer frequent (eerst twee keer, en later één keer per dag) bijeen. In de MCCb bestond die eerste avond vooral behoefte aan duidelijkheid over het aantal Nederlandse slachtoffers. Vermoed werd dat het er ‘veel’ zouden zijn, maar hoeveel precies wist men niet. Minister Opstelten, voor wie het allemaal wat te lang duurde, ontstak daarover binnenskamers in woede en bulderde: ‘Wanneer komt nu eindelijk die passagierslijst!’¹⁵⁷ Het is een vaker voorkomend verschijnsel dat autoriteiten na een ramp of incident met een groot aantal slachtoffers (doden of gewonden) zich in de eerste plaats over het gereedkomen van de slachtofferlijst druk maken. Rond middernacht – toen Malaysia Airlines inmiddels bekend had gemaakt dat ten minste 154 Nederlanders in het toestel zaten – werd in de MCCb een drietal prioriteiten vastgesteld:

- terugkeer van de slachtoffers;
- instelling van een internationaal onafhankelijk onderzoek; en
- berechting van de daders.

Deze prioriteiten zouden in de daarop volgende dagen en weken het optreden van de Nederlandse autoriteiten bepalen. Op 5 september 2014 werd de nationale crisisorganisatie ontbonden en werd overgegaan naar een projectorganisatie met eveneens een ministeriële en een

¹⁵⁷ ‘Kostbare tijd ging verloren’, *NRC Handelsblad*, 11 juli 2015, p. 8.

interdepartementale commissie die nog wekelijks bijeen kwamen (NCC, 2014).

GRIP-Rijk

De afgelopen jaren is met de structuur van nationale crisisbeheersing enige ervaring opgedaan. Deels tijdens acute crises, zoals de lastige DigiNotar-crisis (2010), maar ook bij de voorbereiding op potentiële crises als de Troonswisseling in Amsterdam (2013) en de NSS-top in Den Haag (2014), en natuurlijk tijdens een fors aantal nationale crisisoefeningen. Daarnaast hebben gebeurtenissen als de brand bij Chemie-Pack in Moerdijk (2011) de nodige lessen opgeleverd. Bij die brand was gebleken dat er ook bij een primair lokale gebeurtenis soms door nationale gezagsdragers gecommuniceerd moet worden. Destijds was dat niet goed gegaan en de gebeurtenis leidde daarom tot een aanvulling van de zogeheten gecoördineerde regionale incidentbestrijdingsprocedure (GRIP), met respectievelijk GRIP-5 en GRIP-Rijk. In het laatste geval mag tijdens de crisissituatie van het Rijk een sturende en ondersteunende rol worden verwacht. Het nationaal crisiscentrum is in die gevallen het generieke aanspreekpunt met name op het gebied van crisiscommunicatie en mediawatching.

Nu was op het moment dat de MH17-crisis zich aandeede nog nooit formeel van GRIP-Rijk sprake geweest en de vraag is of daar in dit geval wel sprake van was. Een aantal activiteiten die werden ontplooid wijzen in die richting: de MCCb en de ICCb kwamen wekenlang met grote regelmaat bijeen en er werden door het Rijk verschillende bijeenkomsten voor nabestaanden georganiseerd, waaronder die op Eindhoven Airport. Ook werd op nationaal niveau geregeld dat paspoorten en andere waardepapieren vervallen werden verklaard, de slachtoffers collectief door de rechter dood werden verklaard en zo verder. Anderzijds was er op regionaal niveau feitelijk weinig te doen en maakte MH17 duidelijk dat het begrip 'GRIP-Rijk' mogelijk meer verwarring schept dan dat het toegevoegde waarde heeft. Bij (steeds meer) rampen en crises zal vaak ook het Rijk een rol spelen, GRIP-Rijk of niet. Bovendien past GRIP-Rijk niet echt bij *regionale* opschaling, waarvoor de GRIP-procedure oorspronkelijk is bedoeld, mede omdat het er feitelijk los van staat. In bepaalde gevallen heeft het Rijk gewoon een leidende rol, zoals bij infectieziekten, dierziekten, een nucleair ongeval en zo ook bij MH17. De term 'GRIP-Rijk' voegt daaraan niets toe.

Leiderschap

In crisissituaties staan leiders op of komen zij ten val. In Nederland kennen we sprekende voorbeelden als Ed van Thijn (na de Bijlmerramp) en Jan Mans (na Enschede). In de Verenigde Staten was er burgemeester Giuliani van New York na de aanslagen op 11 september 2001. Dergelijke personen vervullen om verschillende redenen een cruciale rol in het crisismanagement. Zij geven niet alleen leiding aan crisisstaven, maar duiden ook – naar buiten toe – de situatie. Daarmee geven zij aan hoe de situatie kan worden begrepen; geven zij hoop ('wij gaan verder'; 'ons krijgen ze er niet onder') en gaan zij voor in het delen van het leed. Bij MH17 gaven minister Timmermans en premier Rutte op een goede en soms indrukwekkende wijze invulling aan deze rollen. Timmermans reisde van hot naar her en maakte overal een betrokken en stevige indruk. Zijn zo persoonlijke speech en oproep voor de VN-veiligheidsraad zal waarschijnlijk de boeken ingaan als een schoolvoorbeeld. De echte leider van de MH17-crisis was echter in die eerste weken toch wel premier Rutte. Ruim een week was hij dagelijks uitgebreid op televisie en gaf hij uiting aan het gevoel in de samenleving. Vanaf het begin deed hij dat met volharding, betrokkenheid, maar ook met de zo noodzakelijke kalmte. Waar bij velen het hoofd op hol sloeg en men soms stevige uithalen naar Moskou en Poetin zou wensen, laveerde hij steeds op gepaste wijze. Relaties die straks weer noodzakelijk zouden kunnen zijn, moesten niet verbroken worden. In een beschouwing in *NRC Handelsblad* werd Rutte twee weken na de ramp als volgt getypeerd:¹⁵⁸

'De Rutte die we zien, is boven alles een man van beheersing. Hij toont zich kalm. Sober en "to the point". Van opgeruimdheid en lichtvoetigheid – Ruttés handelsmerken als politicus – is op dit moment niets te bespeuren: de lachende premier is met verlof. En na negen dagen crisismanagement is er nog geen spoor te zien van vermoeidheid.'

Repatriëring en onderzoek

Voor de politie was MH17 een uitgelezen kans om te laten zien dat de vorming van de Nationale Politie niet alleen met veel interne pro-

¹⁵⁸ 'Meer staatsman dan voorheen', *NRC Handelsblad*, 26 juli 2014.

blemen gepaard ging, maar ook voordelen had. De inzet van familie-rechercheurs lijkt in ieder geval cruciaal te zijn geweest in de goede ondersteuning van de nabestaanden. Ook de grootscheepse repatriëring die door de Nationale Politie en de krijgsmacht was voorbereid, kan niet anders dan succesvol worden genoemd. Aanvankelijk leek het een grote lijdensweg te gaan worden, maar mede dankzij de onderhandelingen van de Maleisische autoriteiten met de pro-Russische separatisten kon een week na de ramp een groot aantal stoffelijke overschotten naar Nederland worden overgebracht. Eind april 2015 werden de bergingswerkzaamheden in Oost-Oekraïne afgerond; slechts van twee (van de 298) slachtoffers was de identificatie niet gelukt. In zijn totaliteit duurde de repatriëring en identificatie van de slachtoffers wel langer dan na andere vliegcrampen. Na bijvoorbeeld de vliegcramp in Tripoli (2011) waren na vijf weken alle zeventig Nederlandse slachtoffers geïdentificeerd en naar Nederland overgebracht;¹⁵⁹ na de ramp met Germanwings (2015) moest tien weken op de overkomst van de stoffelijke resten worden gewacht.

Uiteraard is de politie ook bij het strafrechtelijk onderzoek betrokken, maar het is op dit moment te vroeg om daar al iets over te zeggen behalve dat, ondanks de inzet van tweehonderd rechercheurs en tien officieren van justitie, het maar de vraag is of ooit iemand voor het neerschieten van de MH17 strafrechtelijk zal worden berecht.

Parlement op afstand

Tijdens crises zijn alle ogen gericht op de autoriteiten; ‘regering reger’ is het adagium. De ‘controleurs’ van de autoriteiten (bij een lokale crisis de gemeenteraad, bij een nationale crisis het parlement) komen wat meer op afstand te staan. Het wordt echter niet op prijs gesteld als volksvertegenwoordigers zo zeer worden buitengesloten dat zij hun rol niet meer kunnen vervullen en feitelijk, net als ieder ander, alleen via de media informatie kunnen verkrijgen. Er is daarom altijd wel de noodzaak hen voldoende te informeren.

Na de ramp met de MH17 koos de regering ervoor de Tweede Kamer met grote regelmaat te informeren. Alleen de eerste dagen waren het

¹⁵⁹ *De Volkskrant*, 15 juni 2011. Nieuws binnenland: Identificatie en repatriëring Tripoli klaar. Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://www.volkskrant.nl/binnenland/identificatie-en-repatriering-tripoli-klaar-4985371/>.

meer de informele relaties en contacten geweest die maakten dat de coalitiepartijen beter geïnformeerd waren. Om de crisis juist niet ‘politiek’ te maken werd vanaf maandag 21 juli de formele route via de Tweede Kamer gevolgd. In de eerste maanden genoot de regering de steun van de Tweede Kamer voor haar optreden; later volgden meer kritische debatten (bijvoorbeeld over de informatiepositie van de Nederlandse regering met betrekking tot de risico’s van het Oekraïense luchtruim).

9.4 Afronding

De ramp met vlucht MH17 was en is een ingewikkelde crisis. Omdat de gebeurtenis zich elders voordeed en er ‘opzet’ in het spel was, kleven aan deze ramp enorm veel internationale dimensies.¹⁶⁰ In dit hoofdstuk zijn wij daar niet op ingegaan. Het voorgaande geeft slechts een impressie van een aantal zaken die in de eerste maanden na de vliegramp speelden. Op een later moment zullen anderen, op basis van meer informatie, met verdere inzichten over tal van onderwerpen komen. Dat zal dan waarschijnlijk de beeldvorming over MH17 weer doen veranderen. Want als iets uit dit hoofdstuk duidelijk naar voren komt, is dat de beeldvorming over MH17 sterk afhankelijk is van de informatie die beschikbaar is, en daarmee dus ook tijdsgebonden is. Nieuwe informatie die gaandeweg beschikbaar kwam, bleek reden een eerder beeld (sterk) bij te stellen. Enkele weken na de ramp bestond er een positiever beeld over het optreden van de Nederlandse regering dan nu, zo’n jaar nadien. Er was toen sprake van een groeiende populariteit van het kabinet; in de maanden die volgden bladderde dit positieve beeld weer stukje bij beetje af (zie Dekker, 2015, p. 162). Er kwam kritiek van de zijde van de nabestaanden; het onderzoek naar de oorzaak van de ramp zou door Nederland niet goed worden geleid. Ook de debatten in de Tweede Kamer werden allengs steviger en poli-

¹⁶⁰ Bijvoorbeeld: die van het internationale strafrecht (opsporing van daders); de internationale luchtvaart (veiligheid luchtruim); de handelsbetrekkingen (waaronder Russische boycots op de invoer van EU-landbouwproducten) en geopolitieke overwegingen (wel of niet gas importeren uit Rusland).

tieker. Uit de reconstructies die door de media in het eerste jaar na de ramp werden gemaakt, sprak een falen van de Nederlandse overheid.¹⁶¹

Met ‘the benefit of hindsight’ werden de oordelen over het optreden van de Nederlandse overheid bijgesteld. Achteraf weten we het altijd beter. Er past ons inziens dan ook gematigdheid in het oordeel over het optreden van de Nederlandse regering. Ongetwijfeld was de nationale beleving aanvankelijk zo sterk, dat de indruk van het nationaal crisismanagement misschien wat al te rooskleurig was. De kritiek op wat toen is blijven liggen, is inmiddels veel belangrijker geworden. Toch zal het crisismanagement van destijds vooral beoordeeld moeten worden op basis van de kennis die men toen, in de zomer van 2014, had. Rutte wist de zaken communicatief goed over te brengen; Timmermans stal de show bij de VN-Veiligheidsraad en kreeg veel voor elkaar. De Kamer werd snel en ook uitgebreid geïnformeerd, de ‘temperatuur’ onder de bevolking werd in die dagen zorgvuldig gepeild. De dag van nationale rouw en de plechtige stoet van lijkwagens hadden een duidelijke functie in de maatschappelijke beleving. De nabestaanden stonden bepaald niet in de kou (en dat is in het verleden nog wel eens anders geweest). Bovendien mag niet vergeten worden dat het een unieke gebeurtenis betrof waarmee feitelijk onervaren crisismanagers als Rutte en Timmermans geconfronteerd werden.

161 Zo bleek uit een reconstructie in *NRC Handelsblad* dat er op de Nederlandse ambassade in Kiev aanvankelijk niemand aanwezig was die Oekraïens of Russisch sprak, wat de communicatie richting Oekraïense autoriteiten en de pro-Russische separatisten ernstig belemmerde (*NRC Handelsblad*, 11 juli 2015, p. 8). Ook zou het nationaal informatienummer voor nabestaanden pas laat zijn opengesteld, omdat ambtenaren van het ministerie van Buitenlandse Zaken veronderstelden dat het telefoonnummer (070-348 7770) – vanwege de vele zevens – voor nabestaanden confronterend zou zijn; uitzending *Brandpunt Reporter*, 30 juni 2015, ‘MH17, reconstructie van een ramp’.