

De gemeentelijke zorgplicht in de nafase van lokale (mini)- crises: aandachtspunten uit recente casuïstiek



Nederlandse Academie voor
Crisisbeheersing en Brandweezorg
Postbus 7010
6801 HA Arnhem
Kemperbergerweg 783, Arnhem
www.nipv.nl
info@nipv.nl
026 355 24 00

Colofon

© Nederlands Instituut Publieke Veiligheid (NIPV), 2026

Auteurs	M. Bakker, M. Dückers, A. de Haan, J. Landsman & E. Leentvaar
Contactpersoon	M. Bakker

Datum	16 februari 2026
-------	------------------

Foto cover	ANP
------------	-----

Wij hechten veel belang aan kennisdeling. Delen uit deze publicatie mogen dan ook worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding.

Het Nederlands Instituut Publieke Veiligheid is bij wet vastgelegd onder de naam Instituut Fysieke Veiligheid.

Inhoud

	Samenvatting	6
	Inleiding	8
1	Methode	10
1.1	Verantwoording onderzoeksmethode	10
1.2	Dataverzameling	11
1.3	Data-analyse	11
1.4	Kwaliteit van het onderzoek	12
2	Conceptueel kader	13
2.1	De veiligheidsketen	13
2.2	Drie aandachtsgebieden in de acute fase en de nafase	14
2.3	Toepassing binnen het huidige onderzoek	17
3	Valwind Leersum	18
3.1	Beschrijving casus	18
3.2	Overgang naar de nafase	18
3.3	Uitgangspunten	18
3.4	Organisatie van de nafase	19
3.5	Thema's in de nafase	20
4	Overstroming Valkenburg	24
4.1	Beschrijving casus	24
4.2	Overgang naar de nafase	24
4.3	Uitgangspunten	25
4.4	Organisatie van de nafase	25
4.5	Thema's in de nafase	27
5	Wateroverlast Enschede	32
5.1	Beschrijving casus	32
5.2	Overgang naar de nafase	32
5.3	Uitgangspunten	32
5.4	Organisatie van de nafase	33
5.5	Thema's in de nafase	34
6	Stintongeval Oss	38
6.1	Beschrijving casus	38
6.2	Overgang naar de nafase	38
6.3	Uitgangspunten	38
6.4	Organisatie van de nafase	39
6.5	Thema's in de nafase	40

7	Truckongeval Nieuw-Beijerland	44
7.1	Beschrijving casus	44
7.2	Overgang naar de nafase	44
7.3	Uitgangspunten	45
7.4	Organisatie van de nafase	46
7.5	Thema's in de nafase	47
8	Tramaanslag Utrecht	51
8.1	Beschrijving casus	51
8.2	Overgang naar de nafase	51
8.3	Uitgangspunten	52
8.4	Organisatie van de nafase	52
8.5	Thema's in de nafase	53
9	Gijzeling Apple Store Amsterdam	56
9.1	Beschrijving casus	56
9.2	Overgang naar de nafase	56
9.3	Uitgangspunten	57
9.4	Organisatie van de nafase	57
9.5	Thema's in de nafase	58
10	Brand- en schietincident Rotterdam	61
10.1	Beschrijving casus	61
10.2	Overgang naar de nafase	61
10.3	Uitgangspunten	62
10.4	Organisatie van de nafase	62
10.5	Thema's in de nafase	63
11	Gasexplosie Bilthoven	67
11.1	Beschrijving casus	67
11.2	Overgang naar de nafase	67
11.3	Uitgangspunten	67
11.4	Organisatie van de nafase	68
11.5	Thema's in de nafase	69
12	Stadsbrand Arnhem	72
12.1	Beschrijving casus	72
12.2	Overgang naar de nafase	72
12.3	Uitgangspunten	73
12.4	Organisatie van de nafase	73
12.5	Thema's in de nafase	75
13	Rode draden	79
13.1	Overgang naar de nafase	79
13.2	Formuleren van uitgangspunten	80
13.3	Organisatie van de nafase	81
13.4	Thema's in de nafase	83
14	Conclusie en discussie	88

14.1	Beantwoording van de hoofdvraag	88
14.2	Aandachtspunten voor de nafase	89
14.3	Discussie	91
	Bijlage 1 Literatuurlijst	93
	Bijlage 2 Respondentenlijst	99

Samenvatting

Een gebeurtenis is vaak niet voorbij als hulpdiensten de locatie verlaten of de crisisorganisatie is afgeschaald. Na de acute fase worden de gevolgen en de omvang van de schade (vaak) pas echt zichtbaar. In deze zogenoemde 'nafase' hebben gemeenten een zorgplicht richting hun inwoners. Het doel van dit inventariserend onderzoek is om aan de hand van praktijkcasussen inzichtelijk te maken wat de nafase van een (mini-)crisis vraagt van gemeenten en hoe zij invulling hebben gegeven aan de zorgplicht richting hun inwoners in deze nafase. Inzicht in wat er allemaal op gemeenten afkomt in de nafase draagt bij aan kennisontwikkeling op dit thema. In totaal zijn tien casussen bestudeerd. De dataverzameling heeft plaatsgevonden via een literatuur- en documentstudie en via interviews met functionarissen die betrokken zijn geweest bij de geselecteerde casuïstiek.

Er kan geconcludeerd worden dat veel op gemeenten afkomt in de nafase van een impactvolle gebeurtenis. In de nafase verrichten gemeenten allerlei inspanningen om invulling te geven aan de zorgplicht richting hun inwoners. Voor gemeenten begint het werk (voornamelijk) tijdens de overdracht van de gebeurtenis van de acute fase naar de nafase. Dit onderzoek laat zien dat die 'warme' overdracht vaak maar matig uit de verf komt. Het was voor functionarissen zoeken wat er voor de overdracht gedaan moest worden en op welk moment, op welke wijze en aan wie er overgedragen moest worden. Besluitvorming over de invulling van de nafase vond ook niet altijd plaats. Daarnaast werden beperkt (vooraf) uitgangspunten geformuleerd, niet over het 'wat', maar ook niet over het 'hoe'. De organisatie van de nafase werd vooral pragmatisch vormgegeven. Slechts een enkele keer werd een meer gestructureerde aanpak gehanteerd. Afhankelijk van de thema's die er speelden, werden gemeenteambtenaren gevraagd een bijdrage te leveren aan de nafase – zonder dat ze beschikten over specifieke kennis of ervaring met de nafase, al waren er wel vaak raakvlakken met het reguliere werk.

Verschillende thema's speelden een belangrijke rol in de nafase. Zo is een zorgvuldige communicatie belangrijk voor een goede relatie met getroffen. Allerlei communicatiemiddelen werden ingezet, maar soms was de communicatie toch niet toereikend. Een aantal keren opende de gemeente een centraal punt waar inwoners naar toe konden met hun vragen en waar ze ondersteuning konden krijgen op diverse vlakken (eenloketfunctie). Psychosociale zorg en ondersteuning werden vooral direct ingezet bij gebeurtenissen met doden en/of gewonden. Bij gebeurtenissen waar met name de leefomgeving werd aangetast, duurde het langer voordat die ondersteuning werd ingezet.

Hoewel het herstellen van woningen, vervangende woonruimte organiseren en de afwikkelen van schade geen directe verantwoordelijkheid van gemeenten zijn, wil dat niet zeggen dat gemeenten geen inspanningsplicht hebben op die gebieden. Ten slotte is opvallend dat van vrijwel iedere gebeurtenis de acute fase werd geëvalueerd, maar dat het evalueren van de nafase niet vanzelfsprekend is. Ook werd de geboden zorg aan getroffen vrijwel niet (tussentijds) gemonitord of geëvalueerd. De organisatie van de nafase vraagt aldus om meer bewustzijn van de taak, om een verantwoordelijkheid die meer

vraagt dan een pragmatische aanpak, en om duidelijker sturing en coördinatie, inclusief de voorbereiding daarop.

Inleiding

Achtergrond

Een gebeurtenis is vaak niet voorbij als hulpdiensten na de uitvoering van hun taken de locatie verlaten of de crisisorganisatie is afgeschaald. Na de acute fase worden de gevolgen en de omvang van de schade (vaak) pas echt zichtbaar. In deze zogenoemde 'nafase' – de periode na een ramp of crisis – is alles erop gericht is om zo goed mogelijk terug te keren naar het 'normale' (Ligthart en Dückers, 2011). Het is situatie-afhankelijk welke nafase-activiteiten nodig zijn, welke organisaties betrokken zijn en wat de tijdsduur is van de nafase. Hoewel deze fase (veel) langer kan duren dan de crisis of het incident zelf, is de nafase al jarenlang een onderbelicht onderdeel binnen de crisisbeheersing (Zannoni 2010; Dückers 2012; De Bas et al. 2017; Muller et al., 2020).

Het bestuur van gemeente en veiligheidsregio is verantwoordelijk voor de veiligheid en gezondheid van de samenleving bij een incident, ramp of crisis. Dat is in lijn met het subsidiariteitsbeginsel: taken moeten worden uitgevoerd op het laagst mogelijk niveau, het dichtst bij de burger. Verantwoordelijkheden zijn onder andere uitgewerkt in de Wet Veiligheidsregio's (2010), de Wet publieke gezondheid (2008) en aanvullende wetgeving en besluiten. Het zwaartepunt van de nafase is in principe lokaal belegd. Zo is het college van burgemeester en wethouders verplicht om nazorg te bieden aan inwoners¹ van de gemeente die betrokken zijn geweest bij een ramp of crisis. De wet beschrijft niet wat er precies bedoeld wordt met deze nazorg (Dückers, 2012).

Gemeenten hebben dus een zorgplicht richting hun inwoners in de nafase. Afhankelijk van de situatie kunnen veel verschillende thema's een rol spelen. Denk bijvoorbeeld aan communicatie, de opvang van getroffen en (tijdelijk) niet kunnen terugkeren naar hun woning, het organiseren van psychosociale ondersteuning en zorg, ondersteuning bieden bij herstel van schade en het faciliteren van rouwverwerking en herdenken. Naar de psychosociale ondersteuning en zorg is de afgelopen jaren al wel onderzoek gedaan (zie bijvoorbeeld Dückers, Jacobs, Timmermans & Alting, 2017; Jacobs et al, 2019; Geense et al., 2024), maar kennis over wat een nafase vraagt van een gemeente heeft tot op heden weinig aandacht gekregen in onderzoek.

Doel van dit onderzoek

Het doel van dit inventariserend onderzoek is om aan de hand van (mini)-crises van de laatste jaren inzichtelijk te maken wat de nafase van een incident vraagt van gemeenten en hoe zij invulling hebben gegeven aan de zorgplicht richting hun inwoners in deze nafase. Inzicht in wat er allemaal op gemeenten afkomt in de nafase draagt bij aan kennisontwikkeling op dit thema: wat zijn de ervaringen, goede praktijken en

¹ Met inwoners worden in dit rapport ook de mensen bedoeld die bijvoorbeeld vanwege werk, een bezoek of vakantie aanwezig waren in de gemeente en getroffen werden door een impactvolle gebeurtenis.

aandachtspunten voor de nafase? Op basis van deze kennis kunnen gemeenten zich beter voorbereiden op mogelijke toekomstige gebeurtenissen met een nafase.

Hoofd- en deelvragen

De centrale vraag van het onderzoek luidt:

Hoe hebben gemeenten invulling gegeven aan de zorgplicht richting hun inwoners in de nafase van een impactvolle gebeurtenis?

Deelvragen ten aanzien van de casuïstiek:

- > Hoe verliep de overdracht van de acute fase naar de nafase?
- > Hoe was de nafase binnen de gemeente georganiseerd?
- > In hoeverre waren er uitgangspunten geformuleerd voor de nafase?
- > Welke thema's – op zowel de korte als lange termijn – speelden in de nafase van het incident?
- > In hoeverre werd de nafase geëvalueerd?

Leeswijzer

In hoofdstuk 1 worden de gemaakte keuzes met betrekking tot de gebruikte onderzoeksmethode toegelicht. Hoofdstuk 2 beschrijft het conceptueel kader met de drie aandachtsgebieden van de nafase: bevolkingszorg, nazorg en herstelzorg. In hoofdstukken 3 tot en met 12 zijn de praktijkcasussen beschreven aan de hand van de ervaringen van de gemeenten. Hoofdstuk 13 beschrijft de rode draden van de casuïstiek. Ten slotte bevat hoofdstuk 14 de conclusie en discussie van dit onderzoek en zijn aandachtspunten geformuleerd.

1 Methode

In dit hoofdstuk wordt uitleg gegeven over de manier waarop het onderzoek is uitgevoerd en welke methodologische keuzes om welke redenen zijn gemaakt.

1.1 Verantwoording onderzoeksmethode

In dit onderzoek is gebruikgemaakt van kwalitatieve onderzoeksmethoden, namelijk een literatuurstudie en interviews aan de hand van geselecteerde casuïstiek. Voor een literatuuronderzoek is gekozen om tot een conceptueel kader te komen van de nafase van gebeurtenissen. Interviews aan de hand van selecteerde casuïstiek maken het mogelijk om een beeld te krijgen van wat de nafase van een impactvolle gebeurtenis vraagt van gemeenten, en om inzicht te krijgen in de ervaringen, opvattingen en beweegredenen van betrokken gemeenteambtenaren.

1.1.1 Selectie van casussen

De interviews met de gemeenteambtenaren richtten zich steeds op een specifieke casus die speelde in de desbetreffende gemeente. In totaal zijn tien casussen bestudeerd, zie tabel 1.1.

Tabel 1.1 Overzicht onderzochte casussen

Type casus	Casussen
Klimaat- en natuurrampen/ extreem weer	> Valwind, 2021 (Leersum) > Overstroming, 2021 (Valkenburg) > Wateroverlast, 2024 (Enschede)
Zware ongelukken	> Stintongeval, 2018 (Oss) > Truckongeval, 2022 (Nieuw-Beijerland)
Polarisatie, extremisme en terrorisme	> Tramaanslag, 2019 (Utrecht) > Gijzeling Apple Store, 2022 (Amsterdam) > Brand- en schietincident, 2023 (Rotterdam)
Brand en explosie	> Gasexplosie, 2022 (Bilthoven) > Stadsbrand, 2025 (Arnhem)

Bij de selectie van de casussen is met een aantal factoren rekening gehouden:

- > De nafase van de casus loopt langer dan een half jaar.
- > De casus speelde ontstond minder dan tien jaar geleden.
- > De casus heeft een acute fase.²
- > Het type casus, zodat verschillende soorten gebeurtenissen onderzocht worden.

² Hiermee sluiten we casussen uit die sluimerend zijn begonnen. Denk aan de aardbevingen door de gaswinning in Groningen. Het conceptueel kader in hoofdstuk 2 is dan ook toegespitst op de incidenten met een duidelijke acute fase.

- > De beschikbaarheid van gemeenteamttenaren die zelf betrokken zijn geweest bij de nafase.

1.2 Dataverzameling

De dataverzameling heeft op verschillende manieren plaatsgevonden. In chronologische volgorde worden de verschillende stappen hieronder beschreven.

1.2.1 Literatuurstudie

Het onderzoek is gestart met het uitvoeren van een literatuurstudie. Het doel van deze literatuurstudie was om tot een conceptueel kader te komen van de nafase van incidenten. Met zoektermen gericht op 'nafase' en 'thema's van de nafase' is in diverse databanken (bijvoorbeeld Google Scholar) naar (inter)nationale literatuur gezocht. De informatie uit de literatuur is gebruikt als input voor hoofdstuk 2: Conceptueel kader.

1.2.2 Documentenstudie

Voor de volgende stap van het onderzoek is een documentenstudie uitgevoerd om zicht te krijgen op relevante documenten, plannen, evaluaties en nieuwsberichten gerelateerd aan de geselecteerde casuïstiek. Dit heeft een beeld opgeleverd van het incident in de acute fase, de thema's in de nafase en wat de impact is geweest van het incident op de samenleving. De documenten, plannen en evaluaties zijn met name verkregen via de websites van de veiligheidsregio's en gemeenten. Soms zijn aanvullende documenten toegestuurd door respondenten na het interview. De nieuwsberichten zijn afkomstig van zowel nationale als regionale nieuwsmedia.

1.2.3 Interviews

Na een eerste indruk van de casuïstiek door middel van de documentenstudie, hebben de onderzoekers contact opgenomen met de leden van het expertteam nafase. Aan hen is gevraagd om contactgegevens van functionarissen die betrokken zijn geweest bij de geselecteerde casuïstiek. Daarnaast zijn contactgegevens verkregen door contact te leggen met de betrokken gemeenten en via het eigen netwerk van de onderzoekers. Tijdens de interviews is gesproken met 21 personen, onder wie burgemeesters, een gemeentesecretaris, adviseur crisisbeheersing, projectmanager nafase en crisiscoördinatoren. Zie bijlage 2 voor de respondentenlijst.

De semigestructureerde interviews, waarbij twee onderzoekers aanwezig waren, duurden doorgaans een uur en vonden plaats via Microsoft Teams. De gesprekken zijn – na toestemming van de respondenten – opgenomen voor het verslag dat achteraf geschreven is.

1.3 Data-analyse

Voor het analyseren van de data uit de interviews en de documenten is gebruikgemaakt van een iteratief proces: de processen van dataverzameling en analyse wisselden elkaar af. Op basis van tussentijdse bevindingen is de topiclijst aangepast en aan respondenten zijn (waar nodig) aanvullende vragen gesteld, zodat gedurende de dataverzameling verdere verdieping kon worden verkregen. De gevonden informatie is thematisch geanalyseerd aan de hand van de topiclijst (deductieve benadering).

1.4 Kwaliteit van het onderzoek

Het is belangrijk te beseffen dat de gekozen onderzoeksmethode beperkingen kent. Ten eerste kan de kanttekening geplaatst worden dat dit een verkennend onderzoek betreft, waarin een onderzoek is gedaan naar een beperkt aantal casussen. Het is daarom denkbaar dat het verkregen beeld niet compleet is. De onderzoekers hebben zich daarom beperkt tot het beschrijven van een aantal rode draden die zichtbaar worden op basis van de verschillende casussen; er zullen geen harde conclusies getrokken worden. Dit heeft er ook mee te maken dat de onderzoekers niet goed kunnen beoordelen of de nafase in de casussen goed is gegaan, omdat de focus van dit onderzoek ligt op de ervaringen van gemeenten. Ook weten ze niet wat er is vergeten of niet gedaan is. Zijn alle mensen wel bereikt en wat is er precies voor hen gedaan?

Ten tweede waren de onderzoekers afhankelijk van wie (nog) beschikbaar was om te spreken over de gebeurtenis. Soms waren functionarissen al met pensioen of werkten ze inmiddels ergens anders. Hierdoor zitten er verschillen tussen de casussen wat betreft de functies van de gesproken functionarissen. Dit kan van invloed zijn geweest op de soort informatie dat verkregen is.

Wat de hoofdstukken van de casussen in ieder geval wél met elkaar gemeen hebben, is dat ze geschreven zijn op basis van de verhalen van (voornamelijk) de betrokken gemeente-ambtenaren. Ze weerspiegelen niet de mening van de onderzoekers. Ten slotte is van verschillende casussen de nafase al enkele jaren geleden afgerond. Dit heeft invloed gehad op de diepgang van de verkregen informatie. Niet alles werd altijd volledig door de respondenten herinnerd, waardoor sommige vragen onbeantwoord bleven.

De betrouwbaarheid van dit onderzoek is zo goed mogelijk gewaarborgd door het zorgvuldig en gestructureerd documenteren van de voorbereiding, uitvoering en analyse. Ook zijn de hoofdstukken over de casussen teruggelegd bij de respondenten ter controle op feitelijke onjuistheden.

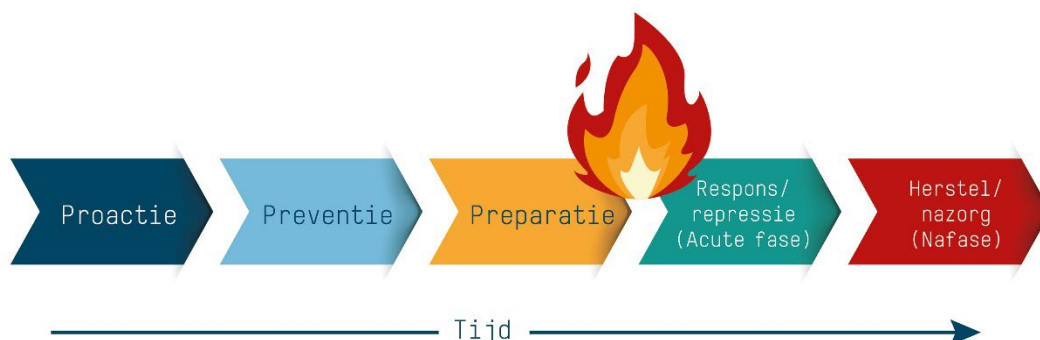
2 Conceptueel kader

Dit inventariserende onderzoek richt zich op diverse praktijkcasussen die vanuit de veiligheidsketen (proactie, preventie, preparatie, repressie en nazorg) om aandacht hebben gevraagd van crisispartners. In de praktijk worden in dat verband verschillende (deels overlappende) aandachtsgebieden onderscheiden van de acute fase overgaand in de nafase. Als met functionarissen uit het werkveld gesproken wordt over wat de nafase is, worden daar verschillende antwoorden op gegeven. Meestal worden de thema's benoemd die kunnen spelen in de nafase (bevolkingszorg, herstelzorg en nazorg³), soms wordt er gerefereerd aan een bepaalde tijdsperiode (korte en lange termijn) waarin taken worden uitgevoerd. Men vindt het vaak lastig om te benoemen wanneer de nafase precies start en wanneer de nafase is afgerond.

In dit hoofdstuk wordt eerst kort stilgestaan bij de veiligheidsketen en drie gangbare aandachtsgebieden daarbinnen: bevolkingszorg, nazorg en herstelzorg. Voor ieder aandachtsgebied worden de kernopgave en de onderliggende thema's samengevat. Niet alle thema's zullen bij iedere ramp of crisis aan de orde zijn, maar in de praktijk zullen altijd meerdere thema's relevant zijn, waar ook weer meerdere partijen bij betrokken zijn. Dit vraagt om goede samenwerking en oog voor overdrachtsmomenten.

2.1 De veiligheidsketen

De opgave van de crisisbeheersing bestrijkt meerdere schakels van de veiligheidsketen. In figuur 2.1 is weergegeven hoe aandacht voor risico's en het wegnemen van structurele oorzaken van onveiligheid (proactie) worden gevolgd door maatregelen om risico's te beheersen (preventie) en maatregelen die een goede reactie mogelijk maken wanneer het mis mocht gaan (preparatie). Zodra de crisis zich voltrekt, zal de inzet in de acute fase gericht zijn op het bestrijden en indammen van de dreiging (respons en repressie). Daarna volgt de veelal langdurige nafase waarin invulling zal moeten worden gegeven aan ontstane materiële en immateriële schade en verliezen, maar ook antwoorden worden gezocht op vragen rondom de aanleiding, het verloop en de aanpak van de ramp (herstel en nazorg).



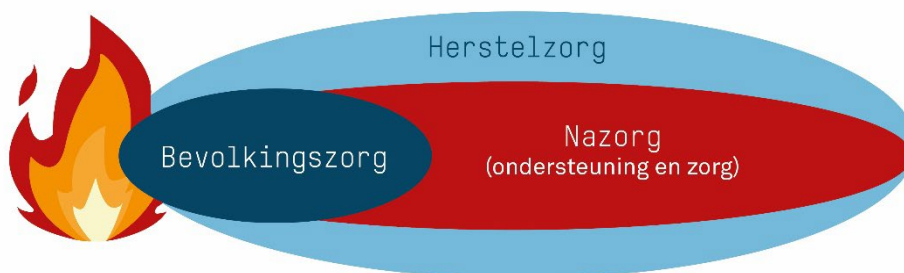
³ In het *Basisboek crisisbeheersing* (2025) worden de thema's bevolkingszorg, herstelzorg en nazorg meer in detail uitgewerkt.

Figuur 2.1 De veiligheidsketen

In figuur 2.1 wordt de indruk gewekt dat de acute fase en de nafase even lang duren, maar dat is natuurlijk veelal niet het geval. De acute fase kan uren maar ook dagen en zelfs weken of maanden duren, bijvoorbeeld bij een overstroming of pandemie. In de nafase gaat het om maanden tot – bij grote rampen – vele jaren.

2.2 Drie aandachtsgebieden in de acute fase en de nafase

Waaruit bestaat nu de opgave in de acute fase en de nafase voor gemeenten? Die wordt doorgaans benaderd vanuit drie gezichtspunten, ieder met eigen aandachtsgebieden die voor een deel overlappen. In figuur 2.2 is terug te zien dat bevolkingszorg vooral de acute fase bestrijkt en voorziet in een opmaat of vertrekpunt voor de uitdagingen in de nafase die doorgaans onder de verantwoordelijkheid vallen van betrokken gemeenten. Nazorg is gericht op ondersteuning en zorg voor getroffen burgers en professionals en loopt van de acute fase langdurig door in de nafase. Datzelfde geldt voor herstell zorg die verder gaat dan alleen mensen: ze omvat dieren, materiële zaken, culturele aspecten en de sociale en fysieke leefomgeving, inclusief maatschappelijke randvoorwaarden zoals openbaar bestuur en rechtspraak.



Figuur 2.2 Crisisopgave binnen de acute fase en de nafase voor gemeenten: drie aandachtspunten

2.2.1 Bevolkingszorg

Het eindadvies Uniform Kwaliteitskader Bevolkingszorg (UKB) beschrijft gemeentelijke crisisbeheersing en bevolkingszorg als volgt: “Gemeentelijke crisisbeheersing omvat alle opgeschaalde werkzaamheden van een gemeente ten tijde van een incident, ramp of crisis. Het deel van deze werkzaamheden dat is georganiseerd binnen de hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing vindt plaats onder de noemer bevolkingszorg, zoals omschreven in het Besluit veiligheidsregio's. Tijdens grote ongevallen, rampen en acute crises is bevolkingszorg tevens het aanspreekpunt voor de andere hulpverleningsketens zoals brandweer, politie en GHOR voor de samenwerking tussen de betrokken gemeentelijke diensten. Bevolkingszorg is gericht op de acute fase en daarom is het van belang dat voor de middellange (24-72u) en lange termijn (>72u) tussen de incidentgemeente(n) en bevolkingszorg wordt afgestemd over de wijze waarop de gemeentelijke crisisbeheersing wordt vormgegeven” (Veiligheidsberaad, 2023, pp. 7-8).

Het eindadvies UKB onderscheidt de volgende taken van bevolkingszorg:

- > verzorgen van crisiscommunicatie
- > voorzien in opvang en verzorging van de bevolking
- > voorbereiden van de nafase ten behoeve van getroffen gemeente(n)
- > coördineren van het informeren van verwanten van slachtoffers
- > adviseren van het regionaal operationeel team
- > coördineren van de registratie van slachtoffers en schade(gevallen) ten behoeve van bovenstaande taken.

Voor deze taken geldt dat ze verwant zijn aan de taken zoals oorspronkelijk omschreven in het Besluit veiligheidsregio's, waarbij nu ook expliciet de preparatie op de nafase is opgenomen. Bovendien is de coördinatie van de registratie van 'slachtoffers' – of liever getroffen – en 'schade(gevallen)' dienstbaar gemaakt aan de overige taken. Het eindadvies UKB bevat (net zomin als de Wet en het Besluit Veiligheidsregio's) geen gerichte doelen of prestatie-eisen voor bevolkingszorg. Dat betekent dat de inzet in de praktijk vooral neer zal komen op een inspanningsverplichting en geen resultaatverplichting. De vraag wat een verantwoorde ondergrens is, kent vooralsnog geen duidelijk antwoord (Dückers & Geense, 2025).

2.2.2 Nazorg

Een geaccepteerde definitie van nazorg is uitgewerkt in de multidisciplinaire richtlijn psychosociaal crisismanagement: “alle zorg-, hulp- en/of dienstverlening die geleverd wordt ter ondersteuning, begeleiding of monitoring van mensen tijdens de nafase van een (ingrijpende) gebeurtenis” (ARQ, 2023; zie ook Jansen & Bertholet, 2025). In de richtlijn wordt een verder onderscheid gemaakt in vijf categorieën van psychosociale ondersteuning en zorg, die samen kunnen bijdragen aan het herstel en de preventie van (langdurige) gezondheidsklachten. Jansen en Bertholet (2025) vatten deze als volgt samen:

1. *Basiszorg* – Het waarborgen van veiligheid en vervullen van primaire behoeften, zoals onderdak, voedsel, en medische zorg en medicatie. Dit vormt de eerste stap in het bieden van stabiliteit en bescherming aan de getroffen. Het helpt stressoren te minimaliseren, zodat getroffen zich beter kunnen richten op het verwerken van de ramp.
2. *Informatie* – Informatievoorziening is van cruciaal belang in de nasleep van een ramp of crisis. Getroffenen hebben behoefte aan betrouwbare en duidelijke informatie over de gebeurtenis zelf, de stand van zaken, het lot van dierbaren en wat zij kunnen verwachten. Goede informatie vermindert onzekerheid en geeft getroffen ook een gevoel van controle over de eigen situatie, wat essentieel is voor hun herstel.
3. *Emotionele en sociale steun* – Sociaal-emotionele steun richt zich op het bieden van erkenning, betrokkenheid en begrip voor de emoties die getroffen ervaren. Dit kan variëren van het bieden van een luisterend oor tot het aanbieden van sociale interactie en het bevorderen van een gevoel van verbondenheid met anderen.
4. *Praktische hulp* – Na een crisis kunnen getroffen worden geconfronteerd met praktische problemen die hun dagelijkse functioneren verstoren. Dit kan variëren van administratieve kwesties, zoals het aanvragen van schadevergoeding of het regelen van verzekeringen, tot juridische en financiële vraagstukken. Het bieden van praktische hulp helpt getroffen hun leven weer op de rails te krijgen door het wegnemen van barrières die hun herstelproces belemmeren.
5. *Zorg bij gezondheidsklachten* – Hoewel de meeste getroffen met de juiste ondersteuning zelfstandig zullen herstellen van een crisis, kunnen sommige langdurige of ernstige psychosociale problemen ervaren, zoals angst, depressie of posttrauma-

tische stressstoornis (PTSS). Het tijdig signaleren van deze klachten en het doorverwijzen naar gespecialiseerde zorg is essentieel om te voorkomen dat problemen chronisch worden.

Dit vat samen hoe nazorg neerkomt op “psychosociaal crisismanagement”, zodra door verschillende crisisfasen heen bewust wordt nagedacht over de impact van ingrijpende gebeurtenissen op mensen en dit wordt vertaald naar zorg en ondersteuning.

2.2.3 Herstelzorg

De term ‘herstelzorg’ wordt nog niet zo lang gebruikt. De Evaluatiecommissie Evaluatie Wet veiligheidsregio’s gebruikt de termen ‘herstel’ en ‘herstelfase’ herhaaldelijk. Dat geldt ook voor de *Contourennota Versterking Crisisbeheersing en Brandweerzorg* (Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2022). In de contourennota is er steeds een koppeling met de term nafase. Bovendien worden de drie aandachtspunten uit figuur 2.2 hier in samenhang benoemd: “De nafase omvat meer activiteiten dan de nazorg (in het kader van bevolkingszorg) en maakt reeds een belangrijk onderdeel uit van de crisisrespons” (p. 10). Noch in de contourennota, noch in de evaluatie van de Wet veiligheidsregio’s wordt nader uitgewerkt wat de herstelfase of -opgave allemaal omvat. Wel wordt herstel ondubbelzinnig gezien als onderdeel van de crisisbeheersing. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het volgende: “De commissie ziet de herstelfase nadrukkelijk als onderdeel van crisisbeheersing en benadrukt het belang om oog te hebben voor de geleidelijke overgang van de acute respons naar een situatie van langdurige respons gecombineerd met terugkeer naar de reguliere situatie” (Commissie Muller, 2020, pp. 133).

De term herstelzorg bevat het element ‘herstel’. Dit kan neerkomen op herstel op eigen kracht van dat wat is beschadigd, of het nu materieel of immaterieel is, zichtbaar of minder zichtbaar. De toevoeging ‘zorg’ geeft aan dat dit herstel niet in alle gevallen vanzelf zal gaan en inzet van een verantwoordelijke partij vereist, bijvoorbeeld een overheid. Afhankelijk van de schaal van de ramp of crisis kan herstelzorg naast lokale overheden ook overkoepelende coördinatie en ondersteuning vanuit bovenregionale of landelijke overheden vereisen. Herstelzorg draait om de terugkeer naar het normale leven na de ramp, hoewel dat in de praktijk niet altijd mogelijk is, zeker als sprake is van menselijke verliezen of andere zaken die onvervangbaar zijn voor getroffen burgers, of de samenleving als geheel (Dückers & Van Zutphen, 2025).

Los van de scope gericht op (psychosociale) opvang en ondersteuning voor getroffen en op korte en langere termijn (zoals besproken in de eerdere paragrafen over bevolkingszorg en nazorg) raakt de thematiek van herstelzorg, afhankelijk van de schaal van ramp of crisis, in potentie alle beleidsterreinen. De reikwijdte van herstelzorg in de nafase is uitgewerkt in thematische overzichten. Voor lokale overheden is dit eerder beschreven in *En nu ...?; handboek voor de nafase van incidenten, rampen en crises* (Zannoni, 2010), op landelijk niveau zijn er thematische lijsten opgenomen in de *Richting geven aan de laatste schakel: de nafase* (Dückers, 2012) en het Nationaal Handboek Crisisbeheersing (NCTV, 2022; zie het kader op de volgende pagina). Voor zowel de lokale als de nationale thema's geldt dat ze niet altijd bij iedere gebeurtenis van toepassing kunnen zijn. Het zijn hulpmiddelen bij de planning en uitvoering van herstelzorg.

Voorbeeld: Nafasethema's Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming

- > Coördinatie en organisatie nafase
- > Verantwoording afleggen / politieke verantwoording
- > Continuïteit en herstel van vitale processen
- > Registreren en volgen van getroffen en / evacués / slachtoffers
- > (Her)huisvesting, herstel en wederopbouw
- > Voedselvoorziening
- > Gezondheidszorg
- > Psychosociale zorg/hulp
- > Stimuleren van sociale cohesie van de samenleving
- > Noodmaatregelen voor sociale zekerheid
- > Monitoren / aanpakken van natuur-, milieu- en landschapsschade
- > Afvalverwerking / afvoer van rioolwater
- > Continuïteit van openbaar bestuur, rechtspraak, politie et cetera
- > Continuïteit van transport (onder andere vitale infrastructuur)
- > Continuïteit van het economische leven / marktwerking
- > Veiligstellen van cultureel erfgoed
- > Damage assessment
- > Reconstructie van het getroffen gebied
- > Schadevergoedingen en financiële voorzieningen
- > Registratie van tijdelijke / semipermanente opvang van geëvacueerd vee, diergezondheid en dierenwelzijn
- > Continuïteit van hulpdiensten
- > Publieksinformatie
- > Uitvaart, rouwverwerking en herdenkingen
- > (Strafrechtelijk) onderzoek en aansprakelijkheid
- > (Rijks)toezicht
- > Evaluatieonderzoek.

N.B. Meerdere van deze herstelzorgthema's overlappen met de thema's van bevolkingszorg en/of nazorg.

2.3 Toepassing binnen het huidige onderzoek

Het conceptueel kader wordt gebruikt om de plek van bevolkingszorg en de inzet tijdens de geanalyseerde crisiscasussen in een bredere context te plaatsen. Het kader dient niet om vast te stellen of en in hoeverre thema's voldoende zijn meegenomen in de (preparatie op) de nafase. Wel kan het helpen om inzicht geven in de focus die betrokkenen van recente gebeurtenissen hebben gehanteerd. Ook wordt het gebruikt om de aansluiting van activiteiten en overdrachtsmomenten tussen betrokkenen op verschillende momenten in de crisistijdslijn te analyseren.

3 Valwind Leersum

3.1 Beschrijving casus

Op vrijdag 18 juni 2021 werd Leersum aan het begin van de avond getroffen door een valwind. Deze valwind duurde slechts zo'n dertig seconden, maar de gevolgen waren enorm. Zo'n 75.000 bomen vielen om en kwamen deels op huizen, auto's en andere eigendommen terecht. Negen mensen raakten gewond, van wie er twee in het ziekenhuis werden opgenomen. Ongeveer een kwart tot een derde van alle woningen in Leersum had een vorm van schade door de valwind, van licht tot zwaar. Zo waren van sommige huizen dakpannen afgevallen, terwijl andere geheel onbewoonbaar werden verklaard (Tindermans, 2023). Er werd opgeschaald naar GRIP-2. De eerste dagen na de valwind stonden in het teken van het opruimen van de omgeving, waarbij het verhelpen van gevaarlijke situaties en het toegankelijk maken van straten en percelen prioriteit had. Daarbij was er veel hulp van inwoners en vrijwilligers. Nadat dit grotendeels was afgerond, lag de focus op herstel en wederopbouw, de financiële afhandeling van schade en het welzijn van de inwoners.

3.2 Overgang naar de nafase

Direct na de valwind kwam de hulpverlening op gang. Eerst lokaal, later vanuit de hele regio. Eenheden van de brandweer handelden de meldingen niet zoals gebruikelijk af; de locaties van de meldingen waren vaak niet bereikbaar. De eerste prioriteit lag daardoor vooral bij het vrijmaken van de wegen. Daarbij hielpen boeren, loonwerkers en hoveniers uit de hele omgeving. Ook werden meerdere gaslekken gedicht. Sport- en cultuurcentrum De Binder diende als opvanglocatie voor getroffen inwoners die hun huis niet in konden of mochten, en als informatiepunt voor inwoners met vragen. Vanuit de gemeente waren een crisisteam en het Sociaal Dorpssteam aanwezig in de Binder. Stichting Salvage⁴ was er als vertegenwoordiger van de verzekeraars. Later volgden ook andere partijen zoals de woningcorporatie en KPN (Hazelzet, 2023).

In de vroege ochtend van 19 juni schaalden de hulpdiensten af en was de gemeente aanzet. De respondenten kunnen zich het verloop van de overgang naar de nafase niet meer goed herinneren. Iedereen was vooral heel hard aan het werk om het dorp zo snel mogelijk veilig en begaanbaar te maken. Het is daarmee onbekend of er een (warme) overdracht is geweest van de acute fase naar de nafase.

3.3 Uitgangspunten

De gemeente Utrechtse Heuvelrug (waar Leersum deel van uitmaakt) formuleerde bij aanvang van de nafase geen uitgangspunten. Wel werden twee prioriteiten benoemd. De eerste prioriteit was het dorp veilig en bereikbaar maken. In de acute fase maakten de

⁴ Stichting Salvage verleent eerste hulp aan gedupeerden bij schade door brand, blikseminslag, explosie, water, storm en/of aanrijding namens de gezamenlijke brandverzekeraars in Nederland. Zie <http://stichtingsalvage.nl>.

hulpdiensten de doorgaande wegen al begaanbaar, maar daarmee waren nog niet alle straten volledig toegankelijk en waren nog niet alle bomen verwijderd die op bebouwing waren gevallen. De tweede prioriteit was het organiseren van het ophalen van het groenafval, en het bouw- en sloopafval van beschadigde huizen, bedrijven en (bij)gebouwen.

In het herstelplan van de openbare ruimte die in het beheer was van de gemeente (zie paragraaf 3.5.3), werd het uitgangspunt “Building back better” gehanteerd. Dit hield in dat wat verloren was gegaan, hersteld moest worden, maar op zo’n manier dat het beter zou worden dan het was geweest.

3.4 Organisatie van de nafase

De gemeente maakte gebruik van de structuur van een Gemeentelijk Beleidsteam om in de nafase besluiten te nemen over alle praktische zaken die geregeld moesten worden, zoals het ophalen van groenafval en de inzet van het Sociaal Dorpsteam. In het Gemeentelijk Beleidsteam zaten medewerkers van de buitendienst, communicatie, veiligheid en de burgemeester. De samenstelling van het beleidsteam wisselde; dit was afhankelijk van de vraag die opgelost moest worden (Hazelzet, 2023).

De provincie leverde een projectleider voor de nafase (maar met name voor de herstelfase), nadat de commissaris van de Koning aan de gemeente had gevraagd hoe de provincie kon helpen. Deze projectleider hielp in eerste instantie om de zaken op een rij te zetten die op de korte en lange termijn gedaan moesten worden. Later nam iemand van de gemeente die rol over.

In de Binder werd de hulpverlening voor de inwoners georganiseerd. In de acute fase fungeerde de Binder als opvanglocatie en in de nafase konden inwoners er anderhalve week terecht met al hun vragen, zorgen en schademeldingen. Het Sociale Dorpsteam speelde een belangrijke rol in de nazorg en was daarin de continue factor. Het team kende de kwetsbare mensen in het getroffen gebied en had extra aandacht voor hen. Ook had het Sociale Dorpsteam contact met Slachtofferhulp over een aantal inwoners (Hazelzet, 2023).

3.4.1 Afschaling nafase

De gemeente is tot op de dag van vandaag nog steeds bezig met de nasleep van de valwind, bijvoorbeeld met de herinrichting van een aantal straten. Toch werd de nafase na ongeveer twee jaar afgerond. “*Je moet ook een keer een streep zetten onder dit incident en de nafase*”, aldus een respondent. Ter afsluiting organiseerde de gemeente het evenement “Valwind Leersum – 2 jaar later” voor de inwoners van Leersum. Tijdens dit evenement vond ook de presentatie plaats van het boek *Alsof de hemel naar beneden kwam*, geschreven door Edith Hazelzet.⁵ Voor het boek interviewde Hazelzet een kleine honderd direct betrokkenen, onder wie getroffen, hulpverleners en bestuurders (Hazelzet, 2023).

3.4.2 Beschikbare capaciteit

De uitvoering van alle werkzaamheden met betrekking tot de nafase vroeg veel capaciteit van de gemeente. Ook was capaciteit nodig voor aflossing of om in te kunnen springen bij uitval van ambtenaren. Bovendien woonden medewerkers van de gemeente ook in het getroffen gebied; zij hadden tijd nodig om de rommel rond hun huis op te ruimen,

⁵ Edith Hazelzet is journalist en inwoner van Leersum.

herstelwerkzaamheden uit te voeren en de gebeurtenis te verwerken. De gemeente kon het niet alleen. Daarom besloot ze voor de opruim- en herstelwerkzaamheden met name een regisserende rol te vervullen. Voor de uitvoering werd vooral externe capaciteit ingehuurd (denk aan aannemers). Ook maakte de gemeente gebruik van het aanbod van de provincie om voor de nafase een projectleider te 'lenen'.

Benodigde vaardigheden voor de nafase

Aan de respondenten is gevraagd welke vaardigheden functionarissen nodig hebben die een rol vervullen in de nafase. De volgende vaardigheden zijn genoemd:

- > Beschikken over mensenkennis. *"Functionarissen moeten mensen kunnen lezen en er doorheen kunnen prikken: klopt het wat men zegt en laat zien? Als ze zeggen: ik hoef geen hulp. Is dat dan echt zo?", aldus een respondent.*
- > Praktisch en pragmatisch zijn.
- > Flexibel zijn.
- > Communicatieve vaardigheden.

3.5 Thema's in de nafase

Direct na de acute fase was er veel aandacht voor het opruimen van al het groenafval, het melden en herstellen van schade en de communicatie aan getroffen en getroffen. Thema's die (iets) later meer in beeld kwamen, waren psychosociale zorg en ondersteuning, en financiën.

3.5.1 Communicatie en informatie

De gemeente communiceerde in het begin van de nafase via sociale media en via medewerkers die ter plaatse waren. Later werd de gemeentewebsite voorzien van een speciale nieuwspagina voor Leersum en omstreken. Ook ontvingen inwoners een bewonersbrief die huis aan huis werd bezorgd door vrijwilligers, met daarin praktische informatie over onder andere het ophalen van groenafval, de toegankelijkheid van het gebied, de inloop in de Binder en contactgegevens van organisaties die hulp konden bieden bij psychische klachten. De gemeente gebruikte een digitale nieuwsbrief voor de structurele communicatie over de nafase. In die nieuwsbrief werden inwoners op de hoogte gehouden van de financiering van het herstel, plantmomenten van gedoneerde bomen, bijeenkomsten, inspraak en ontwikkelingen rondom het herstelplan en de daadwerkelijke herplanting in Leersum (Hazelzet, 2023).

3.5.2 Psychosociale zorg en ondersteuning

Direct na de valwind lag de focus vooral op de praktische en materiële kant: het weer begaanbaar maken van wegen door het weghalen van bomen en het herstellen van de eerste schade. Maar de emotionele impact op mensen was ook groot. De continue confrontatie met de blijvende gevolgen van de valwind bleek voor veel inwoners zwaar. Sommigen hadden het gevoel dat ze verhuisd waren zonder daadwerkelijk verhuisd te zijn, wat te maken had met het veranderde karakter van hun leefomgeving. Anderen waren regelmatig de weg kwijt in hun eigen dorp, omdat alles er anders uit zag (Gemeente Utrechtse Heuvelrug, 2021).

In een bewonersbrief riep de gemeente inwoners op om niet rond te blijven lopen met klachten die te maken hadden met de gevolgen van de valwind. Inwoners werd gevraagd in dat geval contact op te nemen met hun huisarts. Ook konden zij contact opnemen met het

Sociale Dorpsteam. Daarnaast gingen de dorpsnetwerken, mensen uit het Sociaal Dorpsteam en vrijwilligers in Leersum bij inwoners langs de deuren met de vraag: hoe gaat het eigenlijk met je? Daarbij werden verschillende inwoners doorverwezen voor psychologische hulpverlening (Gemeente Utrechtse Heuvelrug, 2021).

Opvallend is dat Slachtofferhulp niet direct betrokken is geweest bij de hulpverlening na de valwind. Slachtofferhulp richtte zich destijds niet op dergelijke calamiteiten, maar werd ook niet door de gemeente of de GGD ingeroepen voor het bieden van ondersteuning aan de inwoners van Leersum.

Ook enkele jaren na de valwind zijn er nog steeds inwoners die last hebben van angsten bij harde wind of storm. Sommige hebben te maken met PTSS. In enkele gevallen leidde de valwind tot arbeidsongeschiktheid en zelf opname vanwege een eerder trauma (Van Duin, 2023). Nog steeds kunnen mensen die last hebben van de gevolgen van de valwind zich melden bij het Sociaal Dorpsteam. Dat team kan helpen bij het vinden van passende hulp.

3.5.3 Herstelwerkzaamheden

Opruimen groenafval en bouwpuin

De gemeente huurde diverse aannemers met materieel in voor de opruimwerkzaamheden. Met de aannemers werd afgesproken dat ze boom voor boom, straat voor straat zouden afwerken. Na zo'n 3,5 week waren de wegen, grasvelden en bermen in het gebied opgeruimd. Daarna werden op diverse plekken de delen van bomen verwijderd die nog in de grond zaten. Vanwege leidingen en kabels moest dit zorgvuldig worden gedaan.

Tot vier weken na de valwind mochten inwoners puin van het huis en het groenafval van takken, bomen en struiken aan de zijkant van de weg leggen. De gemeente zorgde voor het ophalen van het afval.

Herstel van schade aan huizen

Door de valwind liepen ruim honderd huizen schade op. Zes daarvan werden (tijdelijk) onbewoonbaar verklaard. Getroffenen moesten de schade aan hun huizen melden bij de verzekeringsmaatschappij, omdat de schade in de meeste gevallen verzekerd was. Vervolgens konden de getroffenen zelf een herstelbedrijf of dakdekker inschakelen om de benodigde reparaties uit te voeren. Hierin heeft de gemeente geen rol gehad.

Herstel van schade aan het groen

Nadat het meeste groenafval was opgeruimd, kwam al vrij snel vanuit inwoners de vraag wanneer alles hersteld zou worden. De gemeente moest wat dat betreft meteen aan verwachtingsmanagement doen. Bij het planten van bomen moest immers rekening gehouden worden met het seizoen. Daarnaast was het gebied erg groot, net als het aantal te planten bomen. Zo'n 100 bomen, die na een oproep van burgemeester Naafs werden gedoneerd door bijvoorbeeld kwekerijen en andere gemeenten, werden al wel snel geplant.

Voor het verdere herstel van de schade maakte de gemeente eerst een herstelplan. Dit handelde enerzijds over schade die gerepareerd moest worden, zoals aan hekken, palen en verlichting in de openbare ruimte. Anderzijds ging het over het vervangen van bomen en struiken om zo snel mogelijk weer een groen dorp terug te krijgen. Ook dacht de gemeente direct na over locaties die wellicht anders ingericht konden worden dan voorheen, en keek ze naar het klimaatadaptief inrichten van het gebied.

Bij de ontwikkeling van het herstelplan betrof en informeerde het college van burgemeester en wethouders de gemeenteraad, belanghebbenden en inwoners uitgebreid. De gemeenteraad werd meegenomen in de planvorming en er werd goedkeuring gevraagd voor de kosten van de uitvoering van het plan (zo'n 3 miljoen euro). Belanghebbenden en inwoners kregen uitgebreid de gelegenheid zich uit te spreken over conceptversies van het herstelplan. Zo organiseerde de gemeente wandelingen, waarbij mensen uit de getroffen buurten input konden leveren voor het herstelplan.⁶ Ook werd een klankbordgroep geformeerd met daarin vertegenwoordigers van belanghebbende organisaties en van de inwoners.

3.5.4 Schadeafwikkeling en financiën

Inwoners, ondernemers, landgoedeigenaren en ook de gemeente hadden door de valwind te maken met financiële schade. Inwoners konden schade bij hun eigen (inboedel- of opstal-) verzekering melden. Veel inwoners deden dat via Stichting Salvage die in de eerste dagen na de valwind namens de verzekeraars eerste hulp bood in het dorp. Bij schade aan huurwoningen moest contact opgenomen worden met de verhuurder of de woningcorporatie. Als inwoners zelf een gemeentelijke boom opruimden, konden de kosten hiervan verhaald worden op de gemeente. Ook voor het aansprakelijk stellen van de gemeente voor de ontstane schade konden inwoners hun eigen verzekering inschakelen (Gemeente Utrechtse Heuvelrug, 2021).

De kosten voor het herstel van de schade aan woningen en bedrijven was in de meeste gevallen verzekerd. Dit gold echter niet voor schade aan beplanting en natuurgebieden. De gemeente beschikte niet over een noodfonds om in de schade tegemoet te komen. Hierdoor ging ze in gesprek met zowel het Rijk als de Provincie Utrecht om te kijken of deze een financiële bijdrage konden leveren aan het herstel (Gemeente Utrechtse Heuvelrug, 2021). De provincie Utrecht stelde 1,5 miljoen euro beschikbaar voor de herplant van bomen. Daarnaast kreeg Staatsbosbeheer 1.3 miljoen euro van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit voor het herstel van de schade aan de natuur in de boswachterij (Tindermans, 2023).

3.5.5 Onderzoeken en verantwoorden

Veiligheidsregio Utrecht evalueerde de inzet van de crisisorganisatie tijdens het incident, inclusief de overdracht naar de nafase, in een leerbijeenkomst. Hiermee werd dus niet de nafase zelf geëvalueerd. In de leerbijeenkomst werden stellingen besproken, waarna een infographic werd ontwikkeld met daarin de belangrijkste uitkomsten. Voor de overdracht naar de nafase werd de volgende stelling besproken: 'Je kan de overdracht naar de nafase pas starten als de gemeente er volledig klaar voor is'. Als uitkomsten werden beschreven:

- > Het ROT kan zich vroegtijdig richten op het proces 'voorbereiding nafase'.
- > Flexibele overdracht kan zodra de gemeente het aankan, wel blijft de crisisorganisatie aanwezig als coördinatie voor het proces.
- > Overweeg flexibel afschalen, afgestemd op de behoefte van de gemeente (Veiligheidsregio Utrecht, 2021).

De gemeente Utrechtse Heuvelrug vroeg geen feedback aan haar inwoners over hoe zij de nafase van de valwind hebben ervaren. Wel is feedback verkregen door middel van de georganiseerde wandelingen in het gebied en hebben inwoners vrij snel aan raadsleden

⁶ Tijdens deze wandelingen was er ook veel ruimte voor inwoners om hun persoonlijke verhaal te doen. Veel mensen hebben angstige momenten meegemaakt; het delen van de verhalen zorgde voor een stukje verwerking van de gebeurtenissen.

laten weten dat zij zich goed geholpen voelden door de hulpdiensten en de gemeente. Ook spraken inwoners positief over het nakomen van afspraken: de gemeente beloofde het herstelplan na één jaar te implementeren en dat gebeurde ook.

Leren van ervaringen

Aan de respondenten is gevraagd wat zij goed vonden gaan en wat beter had gekund met betrekking tot de nafase. De volgende punten werden genoemd.

Wat ging goed?

- > De gemeenteraad werd regelmatig bijgepraat door de burgemeester, waardoor de gemeenteraad kon begrijpen waarom bepaalde keuzes werden gemaakt en welke werkzaamheden nodig waren in het kader van veiligheid.
- > Het herstelplan werd niet alleen door het gemeentehuis bedacht, maar inwoners werden er ook actief bij betrokken. Het zorgde voor verbinding, een stukje verwerking, maar ook begrip dat niet alles snel hersteld kon worden.
- > Het openstellen van de Binder als centrale plek waar inwoners terechtkonden met al hun vragen en zorgen.
- > Het centraal organiseren van de ophaalrondes voor afval, wat goed werd ontvangen door inwoners.
- > Bomen op particuliere grond die een gevaar vormden, konden worden gekapt zonder hier vooraf een vergunning voor te regelen. Wel werden enkele voorwaarden gesteld: bijvoorbeeld het informeren van de gemeente over de bomen die gekapt werden.

Wat kon beter?

- > De overdracht van de acute fase naar de nafase was niet helder: wanneer stopten de hulpdiensten en moest de gemeente het overnemen?
- > De gemeente had eerder stil moeten staan bij het goed organiseren van de psychosociale ondersteuning voor getroffensten. Voor veel mensen was het een heftige gebeurtenis.
- > Een groot deel van de gemeenteambtenaren die werkzaam waren in de nafase liet wekenlang de reguliere taken liggen. Daar moet de gemeente meer begrip voor hebben en waar mogelijk een oplossing voor zoeken.

4 Overstroming Valkenburg

4.1 Beschrijving casus

Op dinsdag 13 en woensdag 14 juli 2021 valt er in de Belgische Ardennen, de Duitse Eiffel en in Zuid-Limburg extreem veel regen. Binnen twee dagen valt op een aantal plaatsen een neerslaghoeveelheid die normaal in de hele maand juli valt. De regen valt op een bodem die al verzadigd is, waardoor rivieren en beken buiten hun oevers treden. In Nederland zorgt dat voor overstromingen van de Maas en haar zijrivieren. Veiligheidsregio Zuid-Limburg schaaft eerst op naar GRIP-2 en later naar GRIP-4. Met name de stad Valkenburg aan de Geul komt grotendeels onder water te staan (Van Gaal & Wijkhuijs, 2023). In Valkenburg worden ongeveer 2.300 woningen getroffen. Zevenhonderd daarvan raken zwaar beschadigd, waardoor de bewoners ontheemd raken en op zoek moeten naar (tijdelijke) woonruimte. Ook worden veel bedrijven en instellingen getroffen. Naar schatting is er zo'n 400 miljoen euro aan schade ontstaan als gevolg van de overstromingen (NOS, 2021).

4.2 Overgang naar de nafase

Wat de situatie bijzonder maakte, was dat met het water de crisis zich van het zuiden naar het noorden verplaatste en dat daarmee de crisisorganisatie met het water mee bewoog. Op het moment dat het CoPI (Commando Plaats Incident) vertrok, moest de gemeente Valkenburg terugvallen op de eigen ambtelijke organisatie.

Voor de overdracht van de acute fase naar de nafase stelde Veiligheidsregio Zuid-Limburg op 18 juli een overdrachtsdocument op, getiteld *Preparatie nafase gemeenten Veiligheidsregio Zuid-Limburg, watersnoodramp*. Dit document was bedoeld voor alle incidentgemeenten in de veiligheidsregio, waaronder Valkenburg. In de overdracht stond de situatie beschreven bij het laatste ROT (Regionaal Operationeel Team) en CoPI, welke bevolkingszorgprocessen in de acute fase waren opgestart en wie het aanspreekpunt was tijdens de acute fase. In de beschrijving van de situatie stond onder andere dat de aard en omvang van het nafasetraject voor iedere incidentgemeente verschillend waren. Daarnaast was in alle incidentgemeenten de nafase al gestart en was men begonnen met herstelwerkzaamheden. Na de multidisciplinaire afschaling vond geen warme overdracht⁷ plaats van de crisisorganisatie naar de gemeente.

De eerste dagen nadat het CoPI vertrokken was, was het voor gemeenteamttenaren onduidelijk of de nafase al was gestart. Activiteiten uit de acute fase liepen binnen de gemeente namelijk naadloos over in de nafase. Hierdoor was het onduidelijk wie op dat moment bestuurlijk verantwoordelijk was. Echte duidelijkheid ontstond pas enkele weken na de overstroming.

⁷ Een persoonlijke en mondelinge informatie-uitwisseling over thema's die van belang kunnen zijn tijdens de nafase.

4.3 Uitgangspunten

De gemeente Valkenburg definieerde de grenzen van de zorg aan getroffen en van de overstromingen bij de start van de nafase niet. Het werd vooral belangrijk gevonden om als gemeente aan te sluiten op bestaande behoeften. Daar was bij de start van de nafase nog geen volledig zicht op. Sommige behoeften kwamen pas enkele weken of maanden na de overstroming in beeld. Het uitgangspunt 'aansluiten op waar behoefte aan is' kon gehanteerd worden, omdat de gemeente financieel ruim bij kas zat. Geld vormde geen beperking; beschikbare capaciteit echter wel.

In het najaar van 2021 stelde de gemeente een programmaplan Nafase Watersnoodramp op om vast te leggen hoe op hoofdlijnen verder invulling kon worden gegeven aan de nafase op de lange termijn. Hiervoor werd een programmabudget van drie miljoen euro ter beschikking gesteld, waaruit het college kon putten voor personele inhuur en de nadere uitwerking en uitvoering van het plan. In het programmaplan werd het uitgangspunt 'Build Back Better' gehanteerd. De overstroming zorgde voor de mogelijkheid om kansen in kaart te brengen en te benutten (bijvoorbeeld het vervangen van de riolering), zodat de gemeente weer zo snel mogelijk leefbaar, in economische topvorm en (waar mogelijk) ook klimaat- en toekomstbestendig zou worden (Gemeente Valkenburg aan de Geul, 2021a).

4.4 Organisatie van de nafase

Om de nafase goed op te kunnen pakken, werkte de gemeente Valkenburg met een structuur die was opgezet voor de organisatie van evenementen. Door de vele evenementen die jaarlijks worden georganiseerd, was daar veel ervaring mee. De gemeente beschikte niet over planvorming specifiek gericht op de inrichting van de nafase.

Een programmamanager leidde de uitvoering van het programmaplan Nafase Watersnoodramp. Deze programmamanager was hier niet specifiek voor opgeleid; haar reguliere functie was Hoofd Vergunningen. De programmamanager stuurde rechtstreeks de programmamedewerkers aan op de hoofdonderdelen (juridisch, communicatie en financiën). Deze hoofdonderdelen werden centraal georganiseerd en gecoördineerd, omdat ze in alle projecten, processen, activiteiten en onderwerpen van belang waren. De programmamanager en programmamedewerkers samen vormden de programmagroep (Gemeente Valkenburg aan de Geul, 2022a).

Het programmaplan betond uit zes programmalijnen (deelprojecten) met bijbehorende projecten (Gemeente Valkenburg aan de Geul, 2022a).

- > Nazorg
 - Programmalijn sociaal domein. Bijvoorbeeld de psychosociale opvang voor gedupeerden.
- > Herstelzorg
 - Programmalijn fysiek domein. Bijvoorbeeld het reinigen van de riolering en het herstel van bruggen.
 - Programmalijn kansenkaart. Bijvoorbeeld het in beeld brengen van mogelijke kansen om verbeteringen aan te brengen in de gemeente.

- Programmalijn economie: Bijvoorbeeld het aantrekken van het toerisme.
 - Programmalijn vergunningen en handhaving. Bijvoorbeeld het aanvragen van vergunningen en uitvoeren van controles vanwege het heropenen van horeca en detailhandel.
- > Onderzoeken en het afleggen van verantwoording
- Programmalijn proces en evaluatie. Bijvoorbeeld het evalueren van de crisis in relatie tot de ‘lerende organisatie’.

Voor de projecten (die gericht waren op concrete resultaten) werden projectleiders aangesteld. Zij waren verantwoordelijk voor de nadere uitwerking van de projecten en de aansturing daarvan. Alle projectleiders samen vormden de projectgroep. De programmagroep zorgde voor de aansturing en coördinatie van het integrale programma (Gemeente Valkenburg aan de Geul, 2022a).

De burgemeester en de gemeentesecretaris legden verantwoording af over het programma Nafase Watersnoodramp aan de gemeenteraad. Zij deden dit onder andere toen het voorstel van het programmaplan gereed was (november 2021) en een jaar later (december 2022) om het afgelopen jaar te verantwoorden, en een doorkijk te geven naar activiteiten in 2023.

4.4.1 Afschaling nafase

De afschaling van de nafase vond na ongeveer een jaar plaats. Alle nafase-activiteiten vroegen een grote inzet van een relatief kleine ambtelijke organisatie. De gemeentesecretaris signaleerde dat veel reguliere zaken waren blijven liggen, waardoor op zijn verzoek de nafase werd afgerond. Bovendien konden de werkzaamheden die nog voortkwamen uit het programmaplan, worden opgepakt vanuit de reguliere organisatie.

4.4.2 Benodigde capaciteit

Er was veel externe inhuur nodig voor de nafase. Deels voor het opvullen van posities, omdat bijvoorbeeld het Hoofd Vergunningen de programmaleider van de nafase werd. Deels om specifieke expertise binnen te halen over bijvoorbeeld verzekeringskwesties. Ook was extra capaciteit nodig, omdat bepaalde toekomstplannen in de fysieke omgeving soms naar voren werden gehaald vanwege de noodzakelijke herstelwerkzaamheden na de overstroming. Denk hierbij aan het vervangen van de riolering. De gemeente registreerde niet het aantal uren dat nodig was voor de nafase, maar alleen al voor het herstel van de fysieke omgeving was ongeveer 3,0 fte fulltime aan het werk.

Binnen de gemeente werd gelet op de duurzame inzetbaarheid van de functionarissen die een rol hadden in de nafase. De nafase zou immers lang duren. De gemeentesecretaris zag samen met de programmamanager hierop toe door gesprekken te voeren met de functionarissen, en ze soms te dwingen om naar huis te gaan. Ook zorgde de gemeentesecretaris voor het aanbrengen van fasering in de werkzaamheden door helder te zijn richting het bestuur en grenzen te trekken. *“Je kunt niet alles, het is complex. Je kan bestuurders helpen door aan te geven: dit kunnen we wel op de korte termijn en dat niet.”*

Een ander aspect dat invloed had op de capaciteit, was de uitval van personeel (bij de gemeentelijke organisatie, maar ook bij bijvoorbeeld de hulpdiensten) door psychische klachten die ontstonden na de overstroming. Een deel van het personeel woonde immers in het overstroomde gebied en was dus ook persoonlijk getroffen.

Benodigde vaardigheden voor de nafase

Aan de respondenten is gevraagd welke vaardigheden functionarissen nodig hebben die een rol vervullen in de nafase. De volgende vaardigheden zijn genoemd:

- > Mensgericht zijn. De wil hebben om andere mensen te helpen.
- > Adviserend vermogen richting het bestuur. Wat kan wel en wat kan niet? Dit kan ook voorkomen dat bestuurders aan bijvoorbeeld inwoners beloftes doen die niet waar te maken zijn.
- > Rust bewaren en niet te veel meegaan in de waan van de dag. Tijdens de nafase kan extra druk ontstaan op bestuurders en gemeentefunctionarissen waardoor bepaalde (negatieve) eigenschappen uitvergroot worden. *“Door de kalmte te bewaren ben je beter in staat om te reflecteren op de dynamiek die ontstaat en kan je beter sturing geven aan de lopende activiteiten en waar nodig bijsturen”*, aldus een respondent.

4.5 Thema's in de nafase

De belangrijkste thema's in de nafase waren herstelwerkzaamheden, schadeafwikkeling en financiën, en psychosociale zorg en ondersteuning van getroffen en verwanten. Daaraan gekoppeld ontstonden kleinere thema's, die ook om aandacht of een oplossing vroegen.

4.5.1 Communicatie en informatie

De informatievoorziening naar de getroffen werd verzorgd door onder andere de burgemeester en de communicatieadviseur van de gemeente. De gemeente opende op haar website een speciale pagina met berichtgeving die gerelateerd was aan de overstroming van Valkenburg. Berichten gaven bijvoorbeeld aan waar getroffen terechtkonden met allerlei vragen na de overstroming en waar ze zich konden melden om aanspraak te maken op een tegemoetkoming in de schade. Ook werd ingegaan op mogelijke gezondheidsklachten door vocht- en schimmelplekken in de woning en de bijbehorende adviezen van de GGD. Naast de berichtgeving op de website van de gemeente werden flyers huis-aan-huis verspreid en zette de gemeente sociale media in.

4.5.2 Psychosociale zorg en ondersteuning

De impact van de overstromingen op de inwoners van Valkenburg was en is groot. Nog steeds is er angst als mensen zware regen horen vallen of horen dat zware regelval wordt voorspeld. *“Herstel vraagt om een lange adem, terwijl empathie en coulance een houdbaarheidsdatum heeft”*, aldus een respondent. *“De eerste keer dat iemand zijn verhaal kwijt wil, zijn er genoeg mensen die willen luisteren. Maar na een aantal keer hetzelfde verhaal aangehoord te hebben, neemt dat luisteren af.”* Er was een grote behoefte aan psychosociale ondersteuning, zij het niet direct nadat het water weg was; men was eerst druk met herstelwerkzaamheden. Na enkele weken volgde echter een duidelijke toename van mensen met psychosociale klachten, zoals depressieve - en angstgevoelens. Deze klachten waren vaak gerelateerd aan zorgen over de financiële afwikkeling van de schade (Van Gaal en Wijkhuijs, 2023).

Om zicht te krijgen op de mensen met klachten werd gebruikgemaakt van het eigen netwerk van gemeentebesturen, werden lokale sleutelfiguren uit de wijken ingezet en werd er een beroep gedaan op huisartsen, maatschappelijk werkers, slachtofferhulp en het onderwijs om problemen te signaleren. Ook organiseerde de gemeente spreekuren waar mensen met hun vragen terechtkonden en werd een sociaal team opgezet om hulpbehoeften van getroffen in kaart te brengen aan de hand van een korte vragenlijst. In de maanden (en soms jaren)

die volgden, waren er nog steeds mensen die hulp en/of ondersteuning nodig hadden als gevolg van de overstromingen. Men kon daarvoor contact opnemen met het maatschappelijk werk van de lokale welzijnsinstelling (Gemeente Valkenburg aan de Geul, 2022b).

De burgemeester besteedde veel tijd aan de nazorg van getroffen inwoners en ondernemers. Hij zette zich volledig in als burgervader en voerde vanuit die rol vele gesprekken. Tot op de dag van vandaag is de burgemeester nog bezig met de nazorg. Hij gaat nog regelmatig op huisbezoek bij getroffen en ondersteunt ondernemers bij rechtszaken die nu nog lopen. Op dagen met code oranje zegt de burgemeester afspraken af om te zorgen dat hij in de gemeente aanwezig is. Er bestaat onder inwoners veel angst voor herhaling. Dat gevoel wordt versterkt doordat sommige inwoners van mening zijn dat de gemeente en de Rijksoverheid te weinig hebben gedaan om het gebied veiliger te maken. *“Voor het Geuldal is besloten geen maatregelen te nemen om mensen te beschermen. De kosten van veiligheid zijn vele malen hoger dan het betalen van de kosten van de schade”,* aldus een respondent.

4.5.3 Herstelwerkzaamheden

Nadat het water weg was, kon begonnen worden met het herstellen van de schade om zoveel mogelijk weer terug te kunnen keren naar het normale leven. Getroffenen begonnen direct met het leegruimen van hun woning. Iedereen probeerde zijn huis, wat normaal een veilige haven was, weer zo snel mogelijk te herstellen. Inwoners waren in shock, maar er was ook veel saamhorigheid. Getroffenen wilden iets doen en dat vertaalde zich in het naar buiten brengen van de complete inboedel van getroffen woningen en bedrijven. Het gevolg was dat er enorme bergen rommel op straat ontstonden. In het gemeentehuis werd daarom al snel voor iedere straat een container geregeld. Ook werd een groot parkeerterrein aangegeven waar getroffen hun spullen konden achterlaten. De gemeente regelde shovels om de rommel snel af te kunnen voeren; hiervoor werden ook boeren en andere vrijwilligers ingezet.

Het leegruimen van woningen en bedrijven verliep snel, maar daarmee was nog niet alle schade direct hersteld. Nog lange tijd was er sprake van vochtproblemen en schimmelvorming. Ook konden werkzaamheden niet uitgevoerd worden door een tekort aan bouwmaterialen en aannemers. Veel inwoners konden maandenlang niet terugkeren naar hun huis en moesten elders onderdak vinden. Soms konden getroffen terecht bij familie of vrienden, soms hadden zij hulp van de gemeente nodig. Vrijwilligersorganisaties zetten zich in voor bijvoorbeeld het inzamelen van levensmiddelen en het verrichten van allerlei hand- en spandiensten.

Naast herstelwerkzaamheden aan woningen en bedrijven vonden er diverse werkzaamheden plaats in Valkenburg zelf. Denk hierbij aan het herstel van kademuren en bruggen, van schade aan (water)wegen en bermen, aan verkeerstechnische installaties en gemeentelijke gebouwen, maar ook aan het herstel van de stroomvoorziening en riolering. Die werkzaamheden duurden maanden, soms jaren. Ook onderzocht de gemeente welke kansen de overstroming bood met betrekking tot de (her)inrichting van de stad (programmatische kansenkaart). Zo werd een verkennend onderzoek uitgevoerd naar de toekomst van sportaccommodaties die getroffen waren door het water. De centrale vraag was in hoeverre het verstandig was om te investeren in herstel van de getroffen accommodaties of dat het beter zou zijn om de accommodaties te verplaatsen.

4.5.4 Schadeafwikkeling en financiën

De totale materiële en economische schade van de overstroming bedroeg in Valkenburg zo'n 400 miljoen euro. Daarvan was het deel dat voor rekening van de gemeente kwam bijna 60 miljoen euro. Dit betrof schade aan bijvoorbeeld infrastructuur, gemeentelijke gebouwen en de kosten voor evacuatie en opruimen.

De gemeente heeft in de nafase onderzocht wat de impact was van de overstroming op de economische structuur van de gemeente. Het onderzoek liet de kwetsbaarheid zien van de economische structuur van Valkenburg, maar de overstroming was daar niet de oorzaak van. De kwetsbaarheid is namelijk gelegen in de eenzijdigheid van die structuur, die met name vaart op het toerisme (Gemeente Valkenburg aan de Geul, 2021b).

Verzekeraars

Verzekeraars zetten alles op alles om snel de verzekerde schade uit te keren aan getroffen en. Verschillende maatschappijen vermeldde op hun website hoe getroffen schades aan huizen, bedrijven en voertuigen konden doorgeven. Ook was Stichting Salvage namens verzekeraars lange tijd in het gebied aanwezig om hulp te bieden bij de schadeafhandeling (Gemeente Valkenburg aan de Geul, 2021c). De gemeente communiceerde informatie over de schadeafhandeling via de eigen website.

De Wet tegemoetkoming schade bij rampen

De Wet tegemoetkoming schade bij rampen (Wts) werd toegepast op de overstroming van Valkenburg. Daarmee kwam een tegemoetkoming beschikbaar voor geleden materiële schade en andere gemaakte kosten die niet redelijkerwijs verzekeraar waren (Gemeente Valkenburg aan de Geul, 2021d). In overleg met het ministerie van Justitie en Veiligheid stelde het Verbond van Verzekeraars vast welke schade aan gedupeerden op grond van de Wts werd vergoed. De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) verzorgde de uitvoering. Om voor een financiële schadevergoeding in aanmerking te komen, moesten gedupeerden hun schade melden bij de RVO, waarna een taxateur langs kwam om een inschatting te maken van de schade. De afhandeling liet lange tijd op zich wachten (Van Gaal & Wijkhuijs, 2023).

Het Nationaal Rampenfonds

Het Nationaal Rampenfonds gaf eenmalig 1000 euro aan huishoudens die zwaar getroffen waren. Dat geld kwam uit de 8,5 miljoen euro die binnen was gekomen op giro 777. De gemeente verschaftte de getroffen huishoudens informatie over de manier waarop ze zich konden aanmelden om dit geldbedrag te ontvangen. In Valkenburg werd mede daarom een waterloket ingericht. Mensen konden daar terecht met hun vragen op het gebied van financiële ondersteuning (maar ook voor mentale ondersteuning en zorg).

4.5.5 Juridische afwikkeling

Een van de programmalijnen in het programmaplan Nafase Watersnoodramp was vergunningen en handhaving. Het aanvragen van vergunningen en het uitvoeren van controles was nodig in verband met de heropening van de horeca en zorginstellingen na de overstroming. 102 panden werden gecontroleerd, waarvan 14 voor zorg en onderwijs en 78 horecapanden. Er kwam een aantal overtredingen boven tafel. Zo bleek uit de uitgevoerde controles dat een aantal adressen niet over een exploitatievergunning of een alcoholvergunning beschikte. De overige overtredingen hadden voornamelijk te maken met

brandveiligheid. Betrokkenen werden na de controles in de gelegenheid gesteld om de gebreken op te lossen, waarna de betreffende zaken weer open mochten.

Naast het uitvoeren van controles liep in de nafase ook een aantal dossiers met een juridische component. Zo kwam bijvoorbeeld door de overstroming een aantal gevallen aan het licht waarin mogelijke sprake was van oneigenlijk gebruik van gemeentegrond. Hiervoor zocht de gemeente een oplossing.

4.5.6 Onderzoeken en verantwoorden

De veiligheidsregio liet de acute fase evalueren, net zoals het Waterschap en Rijkswaterstaat. De gemeente Valkenburg vond het niet nodig om als kleine organisatie de nafase te evalueren. *“Wie moet dat dan doen? Wij hebben prioriteit gegeven aan het doen wat nodig is. Als we ruimte hadden gehad, hadden we het moeten doen.”* In die afweging speelde ook mee dat de gemeente net uit de coronaperikelen kwam en ze vooral moest zorgen dat alle reguliere werkzaamheden weer opgepakt zouden worden.

Achteraf gezien was volgens een respondent een evaluatie wel van toegevoegde waarde geweest, met name voor het lerend vermogen van de organisatie. *“De aandachtspunten voor zowel de organisatie als het bestuur waren redelijk duidelijk. De vraag is of we die punten voldoende geïnternaliseerd hebben. Een evaluatie had daaraan kunnen bijdragen”*. Vóór de overstroming was er echter al begonnen met het uitvoeren van een organisatiescan om te structurele kwetsbaarheden en sterktes van de gemeentelijke organisatie in kaart te brengen. Hierin werd uiteindelijk ook de impact van de overstromingen op de organisatie meegenomen.

Er vond geen evaluatie plaats van de manier waarop de getroffen en de hulpverlening hebben ervaren. Toch durven de respondenten op basis van geluiden van getroffen en de hulpverleners wel te concluderen dat zij over het algemeen vol lof waren over de hulp die geboden was door alle hulpverleners. Ook was er veel waardering voor de betrokkenheid van de burgemeester. *“Al zal het voor sommige inwoners niet genoeg zijn geweest.”*, aldus een respondent.

Leren van ervaringen

Aan de respondenten is gevraagd wat zij goed vonden gaan en wat beter had gekund met betrekking tot de nafase. De volgende punten werden genoemd.

Wat ging goed?

- > De gemeente handelde op basis van signalen. *“Er is opgehaald waar mensen behoeften aan hadden door te kijken en luisteren”*. De burgemeester had hierin een belangrijke rol en dat heeft hij nu nog steeds door zichtbaar te zijn op straat en op huisbezoek te gaan. Ook kwamen signalen van huisartsen bij de gemeente binnen waarop geacteerd werd.
- > Door de gemeente werd veel werk verzet met een geringe capaciteit (al was er wel de financiële ruimte voor externe inhuur). De hands-on mentaliteit die er heerste, hielp om snel te organiseren van wat er echt nodig was.
- > De burgemeester pakte zijn rol als burgervader, wat veel waardering kreeg van inwoners van Valkenburg.
- > De saamhorigheid in Valkenburg werd aangewakkerd door de overstroming: er kwam meer contact tussen inwoners en mensen steunden elkaar waar nodig. *“Daarin zit ook de link met weerbaarheid en veerkracht: we onderschatten vaak wat er al is in de samenleving. Inclusief een grote mate van creativiteit”*, aldus een respondent.

Wat kan beter?

- > De moeizame afwikkeling van schades heeft tot criminaliteit geleid in Valkenburg. Criminelen verstrekten leningen zonder rente, mensen hoefden alleen een schuldbekentenis te tekenen. Het gevolg daarvan is onder andere dat die criminelen nu mede-eigenaar zijn van een hotel of ander bedrijf.
- > In Nederland is meer aandacht nodig voor wat traumatische gebeurtenissen doen met mensen. Traumatische gebeurtenissen kunnen invloed hebben op de rest van het leven van mensen. De hulpverlening zou veel meer moeten aansluiten bij de behoeften, maar binnen de overheid en de politiek spelen economische afwegingen soms een (te) grote rol. Zo was voor het Geuldal besloten geen maatregelen te nemen om mensen te beschermen, omdat de kosten van de veiligheidsmaatregelen vele malen hoger lagen dan de kosten van de te verwachten schade van een overstroming.
- > De crisisorganisatie had een document opgesteld over de overdracht van de acute fase naar de nafase, maar daar kon de gemeente niet zoveel mee. Voor de gemeente was het prettig geweest als ze wist waarbij de veiligheidsregio de gemeente (nog) kon ondersteunen in de nafase en waarbij niet.
- > Onduidelijkheden over de rollen en verantwoordelijkheden in de nafase zorgden soms voor strubbelingen in de samenwerking binnen de gemeente.

5 Wateroverlast Enschede

5.1 Beschrijving casus

Op zondag 21 juli 2024 wordt Enschede getroffen door een hoosbui. In een uur tijd valt op sommige plekken in de stad zo'n 55 millimeter neerslag. De riolen kunnen zoveel water in één keer niet aan, waardoor straten blank komen te staan en het water tientallen (voornamelijk huur-) woningen binnenstroomt (NOS, 2025b). De brandweer krijgt veel meldingen van wateroverlast, maar er wordt niet opgeschaald naar GRIP (De Gelderlander, 2024). De impact van de overstroming is groot, met name in de wijken Pathmos en Stadsveld. Na onderzoek van de GGD blijkt dat het ongezond is om in de woningen te blijven vanwege bacteriën en schimmels (RTV Oost, 2024). De woningcorporatie besluit daarop dat de bewoners van 66 huizen zo snel mogelijk hun woning uitmoeten. In de eerste dagen na de wateroverlast worden de meeste bewoners tijdelijk ondergebracht in een hotel. Enkel vinden tijdelijk onderdak bij familie en vrienden of op de camping. Later volgt vervangende woonruimte elders in Enschede. Na zo'n negen maanden wordt duidelijk dat de bewoners hun huis definitief kwijtraken.

5.2 Overgang naar de nafase

De brandweer kreeg na de hevige regenbui veel meldingen binnen van wateroverlast, maar kon de situatie operationeel aan. Coördinatie van de hulpdiensten was niet nodig, waardoor geen opschaling plaatsvond (NOS, 2025). Een overdracht van de acute fase naar de nafase heeft in deze casus niet plaatsgevonden. Voor de gemeente Enschede werd in de dagen na de wateroverlast duidelijk dat het water had gezorgd voor problemen bij inwoners. De eigenaar van het overgrote deel van de woningen – woningcorporatie De Woonplaats – had in eerste instantie de inschatting gemaakt dat de overlast te overzien was. Maar hoewel het water snel wegtrok uit de straten en een dag later vrijwel niets meer zichtbaar was in de openbare ruimte, meldde een aantal inwoners zich in de dagen daarna in het wijkcentrum. Zij hadden schade in hun woning door de wateroverlast. De gemeente is vervolgens de wijk ingegaan om polshoogte te nemen. Al snel werden de omvang en de ernst duidelijk. De GGD werd ingeschakeld en uit het eerste onderzoek bleek al dat het ongezond was om in de getroffen woningen te verblijven. Het was niet alleen regenwater dat de woningen was binnengedrongen, maar ook rioolwater dat omhoog was gekomen.

5.3 Uitgangspunten

De gemeente Enschede formuleerde geen uitgangspunten om de invulling van de nafase te bepalen. Er werd vooral heel pragmatisch gewerkt; de focus op de korte termijn lag vooral op het organiseren van vervangende woonruimte.

5.4 Organisatie van de nafase

Nadat de problemen in de stad duidelijk waren geworden, werden twee crisisteams opgezet: een strategisch en een operationeel crisisteam. In het strategische crisisteam zat de woningcorporatie, een welzijnspartner en de gemeente zelf met vertegenwoordigers van het stadsdeelmanagement, het wijkteam en stadsdeelbeheer (deze zijn verantwoordelijk voor de openbare ruimte). Dit team kwam twee keer per week bij elkaar om acute zaken te bespreken, zoals de vervangende woonruimte voor de getroffensten. Het operationeel crisisteam opereerde veel meer op casusniveau. Het ging in gesprek met de getroffensten om hulpvragen op te halen en zette daar vervolgens acties voor uit. In dit team zaten twee wijkcoaches en twee functionarissen van de woningcorporatie. De wijkregisseur was de voorzitter van dit overleg.

5.4.1 Afschaling nafase

Na zo'n drie maanden werd de frequentie van de overleggen van het strategisch crisisteam lager en werden de nafaseactiviteiten verder afgebouwd: op dat moment hadden alle getroffensten vervangende woonruimte gekregen. De gemeente en de woningcorporatie pakten vanaf dat moment alle overgebleven zaken op met het Team Wateroverlast dat speciaal voor deze casus was ingericht. Denk hierbij aan vragen rondom verzekeringen en de uitkering van een eenmalige vergoeding (de calamiteitenregeling) voor de getroffensten. Ook was er nog veel te regelen rondom meubilering en stoffering van de tijdelijke woningen waar getroffensten waren ondergebracht. Gaandeweg gingen de overleggen (en gaan nog steeds) meer over de toekomst van de wijk. Wat gaat er met de huizen gebeuren? Daarnaast verschoof de aandacht voor de getroffensten die hun huis uit moesten naar aandacht voor de mensen die wel in de getroffen omgeving woonden, maar niet hun huis uit moesten. Deze mensen kloppen ook nu nog regelmatig aan bij de gemeente met vragen over de toekomst van hun huis en wijk. De nafase is daarmee dan ook nog niet afgerond.

5.4.2 Beschikbare capaciteit

De gemeente Enschede zorgde voor voldoende capaciteit en middelen om de nafase te organiseren. Zowel bestuurlijk als ambtelijk werd vanaf het begin duidelijk gemaakt dat "doen wat nodig is" het adagium was. De wateroverlast vond plaats in de zomervakantie, maar collega's uit andere stadsdelen boden ondersteuning als betrokken functionarissen met vakantie gingen.

Benodigde vaardigheden voor de nafase

Aan de respondent is gevraagd welke vaardigheden functionarissen nodig hebben die een rol vervullen in de nafase. De volgende vaardigheden zijn genoemd:

- > Zichtbaar zijn. Getroffensten hadden het gevoel gehad dat ze er alleen voor stonden. De problemen van de wateroverlast werden pas na enkele dagen duidelijk voor de gemeente en de woningcorporatie. Dat met name de woningcorporatie zich niet liet zien na de wateroverlast, ligt nog steeds gevoelig. "*Toen moesten we alles alleen doen. Waar waren jullie toen?*", vragen getroffensten zich nog steeds af.
- > Om kunnen gaan met ingrijpende problematiek. Als mensen iets traumatisch meemaken, dan kunnen hun verhalen gemeentefunctionarissen raken. Het vraagt om specifieke vaardigheden om daar goed mee om te kunnen gaan. "*We zijn niet opgeleid als hulpverlener*".
- > Proactief en besluitvaardig zijn. De nafase vraagt om functionarissen die zaken kunnen en durven te regelen.

5.5 Thema's in de nafase

In de nafase van de wateroverlast speelden de volgende thema's een belangrijke rol: communicatie en informatie, psychosociale zorg en ondersteuning, herstelwerkzaamheden, schadeafwikkeling en financiën, en onderzoeken en verantwoorden.

5.5.1 Communicatie en informatie

De communicatie naar de getroffen en verzorgde de gemeente in samenspraak met de woningcorporatie. Vanaf begin augustus 2024 hebben zij gezamenlijk wekelijks bewonersbrieven verstuurd met daarin informatie over bijvoorbeeld de afwikkeling van de schade, de onderzoeken die liepen naar de beschadigde woningen, plaatsen waar getroffen en terecht konden met vragen en voor extra hulp bij de verwerking. Ook werd antwoord gegeven op veel gestelde vragen, zoals over het doorsturen van post en het betalen van energiekosten als die hoger zouden zijn in de vervangende woning dan in de oude woning. Als een belangrijke boodschap gedeeld moest worden (bijvoorbeeld over het al dan niet terugkeren naar de woningen), dan werd daarvoor een bewonersbijeenkomst georganiseerd die werd voorgezeten door een wethouder en de directeur van de woningcorporatie. Ook was daar ruimte voor vragen van getroffen en. Ten slotte was het buurtcentrum in de wijk opengesteld voor getroffen en om hun hulpvraag te stellen.

Ondanks alle inspanningen van de gemeente (samen met de woningcorporatie) ontstond er frustratie over de communicatie. Volgens de getroffen en werden beloftes niet altijd nagekomen en sloten de bewonersbrieven niet goed aan bij hun behoeften en vragen. Daarnaast kregen ze om de zoveel maanden nieuwe aanspreekpunten binnen zowel de gemeente als de woningcorporatie, waardoor ze het gevoel kregen steeds weer opnieuw hun verhaal te moeten doen.

5.5.2 Psychosociale zorg en ondersteuning

Vrij snel na de wateroverlast werd het buurtcentrum opengesteld voor getroffen en om buurtgenoten te ontmoeten met een kopje thee of koffie. Ook waren getroffen en er elke werkdag welkom voor een lunch. De gemeente hoopte zo te voorzien in een plek waar getroffen en elkaar konden ontmoeten, ervaringen konden delen of gewoon konden bijpraten. Dit was nodig, omdat zij tijdelijke woonruimte hadden kregen, verdeeld over heel Enschede.

Enkele weken na de wateroverlast maakte de gemeente werk van de psychosociale ondersteuning van getroffen en. Volgens de respondent had dit achteraf gezien al eerder gemoeten. *“De gemeente schoot meteen in de actiestand en vergat daarbij soms simpelweg alleen maar te luisteren naar de verhalen van de mensen die getroffen waren”*. Welzijnsmedewerkers gingen bij de getroffen en op bezoek. Zij boden vooral een luisterend oor, zonder direct in actie te komen of oplossingen te bieden.

In de operationele overleggen werden de getroffen en besproken over wie de gemeente en welzijnswerkers zich bovengemiddeld zorgen maakten. Dit gebeurde niet alleen op basis van informatie van de huis-aan-huis bezoeken, maar ook op basis van de informatie van mensen die hun zorgen deelden over bijvoorbeeld hun burens. Deze mensen werden vervolgens benaderd met de vraag of ze hulp konden gebruiken. Daar kwamen zorgtrajecten uit voort die opgepakt werden door de reguliere hulpverlening. Soms gebeurde dit op individueel niveau, maar ook gezamenlijke verwerking bleek belangrijk. Welzijnsmedewerkers organiseerden daarop enkele buurtactiviteiten, zoals een barbecue.

5.5.3 Herstelwerkzaamheden

Het regelen van vervangende woonruimte voor de getroffen bewoners pakten de gemeente en de woningcorporatie gezamenlijk op. Het regelen van een passende woonruimte was niet altijd eenvoudig. Op bijeenkomsten lieten getroffen mensen zich horen over de problemen die zij ervaarden. Zo kreeg een echtpaar aanvankelijk een woning aangeboden waar hun hond niet naartoe mocht.

Veel getroffen mensen hadden goede hoop dat ze op termijn terug konden keren naar 'hun' woonwijk. Na negen maanden, in april 2025, werd echter duidelijk dat de kans heel groot was dat dit niet mogelijk was. Deze boodschap werd gebracht in een plenaire bewonersbijeenkomst die was georganiseerd door de woningcorporatie en de gemeente.

Voor de mensen die nog wel in de getroffen buurt wonen, betekende deze boodschap ook veel en zorgde voor de nodige vragen. Wat gaat er met de beschadigde huizen gebeuren? Wat betekent dit voor de huizen van de mensen die er omheen wonen? Welke maatregelen worden getroffen om de buurt leefbaar te houden? Hierover moet de woningcorporatie nog een besluit nemen. De gemeente werkt op dit moment nog volop aan een uitvoeringsplan voor een toekomstbestendig Pathmos en Stadsveld, inclusief maatregelen tegen wateroverlast, verbetering van woningen, vergroening van de wijk en behoud van het karakter.

5.5.4 Schadeafwikkeling en financiën

Hoewel de afwikkeling van schade hoofdzakelijk bij de verzekeraars lag, heeft de gemeente wel gezorgd voor een calamiteitenregeling (met instemming van de gemeenteraad). Deze regeling, die uit twee delen bestond, was alleen bedoeld voor de getroffen mensen die hun huur- of koophuis uit moesten vanwege de risico's voor hun gezondheid. Het eerste onderdeel betrof een bijdrage van 2.000 euro per huishouden, aangevuld met 500 euro voor ieder inwonend kind. Het tweede onderdeel van de regeling betrof een maatwerkverstrekking van maximaal 2.500 euro per huishouden. De maatwerkverstrekking kan worden verstrekt voor kosten die door niemand vergoed worden (Gemeenteraad Enschede, 2024).

Voor de getroffen mensen met een koopwoning werd nog aan aanvullende regeling getroffen. Doordat er geen kortetermijnmaatregelen tegen wateroverlast mogelijk waren en deze particuliere woningeigenaren op de korte termijn weinig uitzicht hadden op verbetering van hun situatie, heeft de gemeente aangeboden om hun woning aan te kopen. Dit aanbod is vrijwillig; niemand wordt gedwongen tot verkoop. Voor de waardebepaling van de woning wordt als uitgangspunt genomen dat de situatie van 21 juli 2024 zich niet had voorgedaan. Mochten getroffen mensen van deze regeling gebruik willen maken, dan voeren twee onafhankelijke taxateurs een taxatie uit, waarvan de hoogste waarde geldt. Mocht overgegaan worden tot verkoop, dan biedt de gemeente ook een vergoeding aan voor kosten die huiseigenaren wel hebben, maar huurders niet, zoals de notariskosten bij de koop van een vervangende woning (Gemeenteraad Enschede, 2025b).

Beeld van getroffen

Het beeld dat de gemeente schetst is de basis van dit hoofdstuk. Tegelijkertijd is er op basis van verhalen van getroffen⁸ reden om aan te nemen dat de aanpak van de nafase niet altijd zo positief werd ontvangen.

- > Getroffenen hadden het gevoel dat ze te lang moesten wachten op duidelijkheid over de toekomst van hun woning. Konden woningen worden hersteld of was terugkeer niet meer mogelijk? Die onzekerheid vrataan getroffen en kostte energie (Oost, 2025). Als het de betrokken partijen – in deze voornamelijk de woningcorporatie en de gemeente – was gelukt om beter uitleg te geven waarom zaken lang (kunnen) duren en waarom er geen makkelijke oplossingen of antwoorden waren, had dit voor meer begrip kunnen zorgen bij getroffen in plaats van dat het nu vooral leidde tot onzekerheid en frustratie.
- > Getroffenen hadden baat gehad bij een betere samenwerking tussen de gemeente en de woningcorporatie. Regelmatig zouden de gemeente en de woningcorporatie verschillende dingen gezegd of beloofd hebben.
- > Getroffenen hadden baat gehad bij meer duidelijke communicatie. De communicatie was volgens de getroffen verwarrend. Verschillende organisaties stuurden berichten die elkaar tegenspraken en er werden beloften gedaan die niet werden nagekomen. Ook werden de vragen die de getroffen hadden soms genegeerd.

5.5.5 Onderzoeken en verantwoorden

Door de gemeente wordt, op het moment van schrijven van dit hoofdstuk, een evaluatie uitgevoerd naar aanleiding van de wateroverlast. In de evaluatie wordt ingegaan op preventie, de acute fase en de nafase. Evalueren wordt door de gemeente als belangrijk gezien, omdat de kans aanzienlijk is dat de stad opnieuw te maken zal krijgen met wateroverlast. Ervaringen van alle lagen binnen de gemeente, de woningcorporatie en andere betrokkenen moeten daarom gedocumenteerd worden, zodat ervan geleerd kan worden.

Wat betreft het afleggen van verantwoording is de gemeenteraad in de raadsvergaderingen steeds meegenomen in de ontwikkelingen die plaatsvonden na de wateroverlast in Pathmos en Stadsveld. Ook is goedkeuring gevraagd aan de gemeenteraad voor de calamiteiten-regeling wateroverlast.

Leren van ervaringen

Aan de respondent is gevraagd wat hij goed vond gaan en wat beter had gekund met betrekking tot de nafase. De volgende punten zijn genoemd.

Wat ging goed?

- > De bestuurder die verantwoordelijk was voor het stadsdeel stond heel erg voor een praktische aanpak. *“Er was iets acuuts aan de hand en we gaan het met elkaar regelen”*, aldus de respondent. Functionarissen voelden zich door hem gesteund om besluiten te kunnen nemen, ook al hadden ze daar financiële middelen of capaciteit voor nodig.
- > De samenwerking tussen de gemeente en de woningcorporatie op zowel bestuurlijk als operationeel niveau. *“De schouders werden er gezamenlijk onder gezet om zaken te regelen”*. Het verdient aanbeveling om intensief samen te werken met betrokken instanties, in dit geval de woningcorporatie en de gemeente. Ook het gezamenlijk communiceren was goed om te doen, omdat de getroffen behoefte hadden aan duidelijkheid. Duidelijkheid verschaffen lukt beter als men samen boodschappen verkondigt.
- > De gemeente maakte gebruik van de ervaringen die zijn opgedaan met de nafase na de overstroming van Valkenburg en de vuurwerkramp van 25 jaar geleden die ook in Enschede had plaatsgevonden. De functionarissen die betrokken waren bij die casussen gaven diverse

⁸ Verkregen vanuit mediaberichten en een gesprek met een functionaris nazorg wateroverlast.

aandachtspunten mee. Een voorbeeld daarvan is dat het voor de verwerking van de gebeurtenissen belangrijk is dat getroffen mensen samenkomen. Om daar gehoor aan te geven, organiseerde de gemeente onder andere koffie- en lunchmomenten en een barbecue.

Wat kan beter?

- > De gemeente heeft van bewoners teruggekregen dat ze te weinig oog heeft gehad voor de persoonlijke verhalen van de getroffen mensen. Getroffenen hadden het gevoel dat ze nummers waren. De gemeente schoot – nadat ze op de hoogte was gebracht van de schade – direct in de regelstand om iedereen van vervangende woonruimte te voorzien, maar vergat daarbij te luisteren naar de verhalen van de getroffen mensen.

6 Stintongeval Oss

6.1 Beschrijving casus

Op donderdagochtend 20 september 2018 vindt een tragisch ongeval plaats met een elektrische bakfiets van het merk Stint. Tijdens de ochtendspits raakt deze Stint, met vijf inzittende kinderen, bij een spoorwegovergang in botsing met een rijdende trein. Vier van de kinderen overleven het ongeluk niet. Het vijfde kind en de bestuurder, een begeleidster van de kinderopvang, worden in kritieke toestand naar het ziekenhuis gebracht. De hulpverlening komt snel op gang. Naast medewerkers van de GGD/GHOR gaan ook leden van de gemeentelijke teams veiligheid en bevolkingszorg direct aan de slag. Er wordt opgeschaald naar GRIP-3. Voor direct betrokken en familieleden wordt een opvangcentrum ingericht in een nabijgelegen wijkcentrum. Ook de NS biedt ter plekke nazorg aan passagiers en omstanders. De politie schakelt slachtofferhulp in voor getuigen van het ongeval (Domrose & van Duin, 2019). Vanuit heel Nederland is er veel (media)aandacht voor dit incident en leven er mensen mee (Omroep Brabant, 2018). Al snel ontstaat bij de spoorwegovergang een herdenkingsplek; ook wordt er een spontane herdenking gehouden bij de plaats van het ongeval. Na de uitvaart van de overleden kinderen vindt een tweede herdenkingsbijeenkomst plaats voor familie, hulpverleners en andere direct betrokkenen.

6.2 Overgang naar de nafase

Na de acute fase werd de Officier van Dienst Bevolkingszorg (OvD-Bz) aangewezen als leider van het operationeel team nafase vanuit de gemeente Oss. Een warme overdracht naar de gemeente was hierdoor niet nodig: deze functionaris was immers al op de hoogte van wat er in de acute fase allemaal had gespeeld en wat nog aandacht behoeft. Het operationeel team nafase kwam bijeen om de invulling van de nafase te bespreken en de uitgangspunten te bepalen waarlangs gewerkt zou worden (zie paragraaf 6.3).

Normaliter vindt bij een incident wel een overdracht plaats vanuit de OvD-Bz of de Algemeen Commandant Bevolkingszorg (AC-Bz) naar het gemeentelijke team nafase met behulp van een overdrachtsdocument van de veiligheidsregio. Daarbij heeft een warme overdracht door middel van een gesprek de voorkeur. Een 'warme' overdracht maakt dat informatie eenduidig wordt gedeeld en biedt de mogelijkheid om te overleggen over vervolgstappen.

6.3 Uitgangspunten

In het eerste overleg van het operationeel team nafase werd een drietal zogenoemde beleidsuitgangspunten geformuleerd op basis waarvan de gemeente Oss haar taken uitvoerde. Het eerste uitgangspunt betrof de families van de slachtoffers. Zij waren prioriteit nummer één. Dit betekende dat de behoeften van de nabestaanden centraal stonden in de activiteiten en keuzes die gemaakt werden. Het tweede uitgangspunt was open en eerlijke communicatie. Gezien de impact van het ongeval wilde de gemeente Oss inwoners

ruimschoots voorzien van informatie over het incident. Via verschillende kanalen communiceerde de gemeente voortdurend om inwoners op de hoogte te houden over de stand van zaken. Het laatste uitgangspunt was het acteren op de behoefte van de inwoners. Het incident raakte alle inwoners van Oss. De gemeente bood daarom alle ruimte om de gebeurtenis te herdenken, te verwerken en bij te dragen aan het herstel van de getroffen. Alle taken en activiteiten die niet direct binnen deze uitgangspunten vielen, werden ter plekke geprioriteerd op basis van eigen inschatting van het operationeel team nafase (zie paragraaf 6.4). Voorbeelden daarvan zijn thema's als aansprakelijkheid en financiën.

6.4 Organisatie van de nafase

De gemeente Oss organiseerde de nafase met behulp van een operationeel team nafase (dit staat gelijk aan een gemeentelijke crisisteam of projectteam nafase). De samenstelling van het operationeel team is niet vastgelegd; op basis van de situatie wordt gekeken welke functies nodig zijn. Tijdens de nafase van het stintongeval zaten in het operationeel team ambtenaren van de afdelingen juridische zaken, verzekeringen, communicatie, vergunningen, veiligheid en openbare ruimte. In de eerste weken na het ongeval kwam het operationeel team ten minste elke dag tweemaal samen.

De gemeente Oss beschikte niet over een protocol voor de nafase. Ook werd er geen plan van aanpak opgesteld. Volgens een respondent is dat ook haast niet mogelijk. *“Er valt geen blauwdruk te maken voor de invulling van de nafase. Ieder incident is verschillend en vraagt wat anders van de nafase”*,

6.4.1 Afschaling nafase

In eerste instantie wilde de gemeentesecretaris twee weken na het incident de nafase afschalen. Hier was het operationeel team nafase het niet mee eens. Dit zag de laatste herdenkingsbijeenkomst als een eindpunt voor de nafase. Zo geschiedde. Ondanks de afschaling van de nafase na de herdenking, was de nafase in de praktijk nog niet helemaal afgerond. *“Er was nog genoeg te doen voor ons”*, aldus een respondent. Bijvoorbeeld het opruimen van de herdenkingsplek en het plaatsen van het vlindermonument. De toenmalige burgemeester heeft nog enkele jaren contact onderhouden met de nabestaanden, zeker rond de datum van het incident. Dit contact, namens de gemeente Oss, stopte bij de komst van de nieuwe burgemeester. De toenmalige burgemeester heeft tot op heden nog wel contact met de nabestaanden.

6.4.2 Benodigde capaciteit

De rollen in het operationeel team nafase werden bekleed door ambtenaren van de gemeente Oss. De gemeente beschikte over voldoende capaciteit om de nafase vorm te geven.

Benodigde vaardigheden voor de nafase

Aan de respondenten is gevraagd welke vaardigheden functionarissen nodig hebben die een rol vervullen in de nafase. De volgende vaardigheden zijn genoemd:

- > Empathisch vermogen. De doelgroep waar de gemeente mee van doen had, was kwetsbaar door wat zij had meegemaakt.

- > Maatschappelijke en bestuurlijke sensitiviteit. Er moesten bepaalde keuzes gemaakt worden binnen het bestuurlijke raamwerk.
- > Kennis hebben van de betrokken gemeenschap. Een kleine en hechte gemeenschap kan weer om andere acties vragen dan een grote en meer individualistische gemeenschap.
- > Daadkrachtig en besluitvaardig zijn. Er moesten keuzes gemaakt worden. Daarover werd gezegd door een respondent: *“Durf fouten te maken. Daar leer je ook weer van.”*
- > Communicatieve vaardigheden. Tijdens de nafase is een open en eerlijke communicatie van grote waarde.

6.5 Thema's in de nafase

In de nafase van de schietincidenten speelden de volgende thema's een belangrijke rol: communicatie en informatie, psychosociale zorg en ondersteuning, herdenken en rouwverwerking, financiën, juridische afwikkeling en onderzoeken en verantwoorden.

6.5.1 Communicatie en informatie

Een van de uitgangspunten voor de nafase was open en eerlijke communicatie. In het operationeel team van de nafase was een communicatieadviseur aanwezig. Deze hield zich bezig met de berichtgeving naar buiten. Een uitdaging hierbij was het omgaan met mediaberichtgeving. Het nieuws bereikte razendsnel een grote groep mensen. Dit maakte dat de burgemeester de ouders zo snel mogelijk wilde informeren over het ongeval en de betrokkenheid van hun kinderen daarbij.

De gemeente communiceerde op verschillende manieren met getroffen en getroffen. Ze had een aantal familie-ambtenaren aangewezen voor het contact met de families van de slachtoffers. Via de gemeentelijke website werd informatie over het ongeval gedeeld voor het bredere publiek. Ook werd op de dag van het incident een persconferentie georganiseerd met de driehoek. Daarin werd informatie gedeeld over het verloop van het incident, het aantal slachtoffers en de onduidelijkheid over de oorzaak. Daarnaast sprak de burgemeester haar medeleven met de nabestaanden uit.

6.5.2 Psychosociale zorg en ondersteuning

Tijdens de acute fase van het incident zorgde de OvD-Bz voor het opstarten van de psychosociale zorg en ondersteuning (PSH). De GGD-GHOR begeleidde in samenwerking met verschillende ketenpartners (zoals Slachtofferhulp Nederland (SHN)) het proces van PSH. Voor de gezinnen van de kinderen die in de Stint zaten en de begeleidster faciliteerde de GGD-GHOR PSH. Bovendien regelde de GGD-GHOR externe vertrouwenspersonen voor betrokken scholen en hun leerlingen, leerkrachten en ouders. De gemeente bekleedde in de organisatie van PSH verder geen rol.

Ook voor ambtenaren van de gemeente Oss die werkzaam waren bij de opvanglocatie werd PSH ingeschakeld. Voordat ze na hun dienst naar huis konden, werden ze verzocht eerst met een PSH-medewerker spreken. Ook werden andere betrokken ambtenaren gevraagd of ze hulp nodig hadden bij de verwerking van het incident. In de week na het incident was interne nazorg voor de gemeentelijke organisatie georganiseerd.

6.5.3 Herdenken en rouwverwerking

Na het ongeluk brachten mensen bloemen, kaarten, brieven, knuffels en tekeningen naar de incidentlocatie. Hoewel gemeente Oss in principe geen gedenkplaatsen op openbaar terrein toestaat, werd in dit geval vanwege de grote impact van het incident een uitzondering gemaakt. Al snel werd de gedenkplek groter en groter. Ook bleven mensen regelmatig enige tijd bij de gedenkplaats stilstaan. Dit zorgde voor een onveilige situatie, omdat de gedenkplek zich bevond op een gevaarlijke locatie bij het spoor en langs een drukke weg. De gemeente besloot daarop in afstemming met ProRail dat alle treinen stapvoets langs de plek zouden rijden. Dit werd ook gedaan met het oog op mogelijke herbelevingen van betrokkenen. Gezien het voorspelde slechte weer plaatste de gemeente een overkapping boven de bloemen, knuffels en tekeningen, om te voorkomen dat ze aangetast zouden worden door de regen.

Velen maakten gebruik van de gedenkplek. Zo bezochten het college van burgemeester en wethouders, de brandweer, de gezinnen van de slachtoffers, de minister van Infrastructuur en Waterstaat en de voetbalclub Vitesse de gedenkplek. Dit alles vroeg om coördinatie en organisatie door de gemeente. Zo wilden de gezinnen bijvoorbeeld zonder andere aanwezigen bij de gedenkplek kijken.

In overleg met de nabestaanden ruimde de gemeente de gedenkplek zo respectvol mogelijk op. *“De duizenden knuffels zijn gereinigd, we hebben gekeken naar een goede bestemming, maar het ligt toch gevoelig dat het knuffels van zo’n gedenkplek zijn”*, aldus een respondent. De families wilden een paar knuffels, kaarten en tekeningen houden. Om dit proces zo ordelijk mogelijk te laten verlopen, reserveerde de gemeente de grote zaal van het theater en zette daar alle attributen neer. Daaruit konden families kiezen wat ze wilden houden.

Sommige inwoners van Oss wilden op nog een andere manier uiting geven aan hun verdriet dan door het bezoeken van de gedenkplaats. Zo ving de gemeente geluiden op dat enkele inwoners een stille tocht wilde organiseren. Toen dit werd besproken met de nabestaanden, bleek echter dat zij hier geen behoefte aan hadden. Hierop besloot de gemeente om dit initiatief stop te zetten.

Ongeveer een maand na het incident vond er een grote herdenking plaats voor direct betrokkenen in het theater van Oss. Duizenden anderen volgden de bijeenkomst via een groot scherm in het stadion van voetbalclub Top Oss. Precies een jaar na het ongeluk onthulde de gemeente Oss een herdenkingsmonument, ook wel het Vlinderboek genoemd. Voor de locatie van het monument koos de gemeente bewust een rustig park en niet de plek van het ongeval waar veel omgevingsgeluid was. Dit monument was niet alleen bedoeld ter nagedachtenis van de slachtoffers van het Stintongeval, maar als een herdenkingsplek voor iedereen die een dierbare verloren heeft.

6.5.4 Financiën

Na het ongeval startte iemand een crowdfundingactie om geld in te zamelen om de slachtoffers en hun nabestaanden te ondersteunen. De actie was een initiatief om medeleven te tonen en financiële steun te bieden. De gemeente wist in eerste instantie niet wie het initiatief had opgestart. Nadat dit duidelijk was geworden, nodigde de gemeente de initiatiefnemer uit voor een gesprek om te verkennen wat de mogelijkheden waren. Er gingen namelijk ook verhalen rond dat ondernemers uit Oss een inzameling wilde doen. De

gemeente bracht uiteindelijk beide initiatieven samen, waarna een stichting werd opgericht. Die stichting werd verantwoordelijk voor het inzamelen en verdelen van het geld.

6.5.5 Juridische afwikkeling

In dit incident speelde het strafrechtelijk onderzoek naar de oorzaak van de aanrijding een grote rol. Lagen er technische gebreken aan ten grondslag of ging het om een menselijke fout? Om dit te bepalen vond een technisch onderzoek plaats (Verschuren, 2018). Onder andere op basis van dit onderzoek en van andere onderzoeken (zoals van de videobeelden van de camera aan de voorkant van de betrokken trein) kwam het OM tot de conclusie dat de twee bedrijven en hun leidinggevenden (die verantwoordelijk waren voor de productie en verkoop van de Stint) op de hoogte waren geweest van de technische problemen van de Stint en hierover hadden gezwegen. Het Openbaar Ministerie vervolgde daarom de bedrijven en verantwoordelijke leidinggevenden (OM, 2023).

6.5.6 Onderzoeken en verantwoorden

De nafase van het Stintongeluk werd door de gemeente Oss niet geëvalueerd. Het operationeel team organiseerde wel een moment waarop de leden hun werkwijze evalueerden. Daaruit bleek dat het operationeel team over het algemeen tevreden was over de werkwijze en rolverdeling.

Leren van ervaringen

Aan de respondenten is gevraagd wat zij goed vonden gaan en wat beter had gekund met betrekking tot de nafase. De volgende punten werden genoemd:

Wat ging goed?

- > Het operationeel team was goed gevormd en georganiseerd. De samenstelling was dynamisch en helpend voor de nafase. Alleen degenen die direct betrokken waren bij de thema's die speelden, namen deel aan het operationeel team.
- > De thema's waren juist geprioriteerd; daarbij hielpen de geformuleerde uitgangspunten. Dit betekende dat bijvoorbeeld het bezoek van hoogwaardigheidsbekleders aan de locatie van het ongeval geen prioriteit kreeg, en dus een week verplaatst werd.
- > Er werd rekening gehouden met de behoeften en gevoelens van de families van de slachtoffers. Bijvoorbeeld bij het definitief opruimen van de gedenkplek. Bij de objecten hoorde een schilderij waar meerdere families waarde aan hechtten. Vervolgens heeft de gemeente gevraagd aan het kind dat het betreffende schilderij had gemaakt of het gekopieerd mocht worden voor elk gezin. Dat mocht.
- > De burgemeester nam de burgermoederrol op zich (Omroep Brabant, 2018). Zij toonde haar medeleven aan de nabestaanden en onderhield in de jaren na het ongeval contact met de betrokken families.

Wat kan beter?

- > De continuïteit van de gemeentelijke organisatie. De reguliere taken van medewerkers van de gemeente Oss bleven doorgaan en stapelden zich op.
- > Bij de interne nazorg voor medewerkers van de gemeente Oss waren niet alle betrokkenen in het vizier (IFV, 2018). In dit geval was de leider van het operationeel team nafase ook ter plaatse geweest als OvD-Bz bijvoorbeeld. Voor vele gemeenteambtenaren was dit een intensieve periode, niet alleen op het gebied van werkzaamheden, maar ook emotioneel gezien.
- > Nafasen kunnen erg verschillen van elkaar. Dat maakt het vaststellen van procedures ingewikkeld. Het is wel mogelijk om een richtlijn te maken over de opstart van de nafase, over de relaties tussen bestuur en een Operationeel Team (OT) en over het formuleren van een doelstelling voor de nafase.

- > De overdracht van de OvD-Bz/AC-Bz naar het projectteam nafase van de gemeente. Een goede overdracht maakt de start van de nafase scherper en efficiënter. Een warme overdracht betekent ook iets voor de afronding van een CoPI. Daarmee wordt duidelijker op welke manier het CoPI nog betrokken blijft.

7 Truckongeval Nieuw-Beijerland

7.1 Beschrijving casus

Zaterdagavond 27 augustus 2022 vindt aan het begin van de avond een ongeval plaats in Zuidzijde, een buurtschap vlakbij Nieuw-Beijerland, dat tot de gemeente Hoeksche Waard behoort. Een vrachtwagen raakt van de weg en rijdt in op een terrein waar tientallen leden van de plaatselijke ijsclub een barbecue houden. Er zijn zeven dodelijke slachtoffers te betreuren, van wie één ongeboren baby. Daarnaast raken zeven personen (zwaar)gewond. Na de melding van het incident bij de meldkamer schalen de hulpdiensten op naar GRIP-1, met daarbij een bestuurlijk kernteam (VRZHZ, 2022). Het incident zelf, de schokkende beelden en verhalen van nabestaanden, familieleden en andere betrokkenen hebben een grote impact op de hechte en kleine gemeenschap.

De chauffeur van de vrachtwagen wordt direct na het incident aangehouden voor het veroorzaken van een verkeersongeval met dodelijke afloop en zwaar lichamelijk letsel. Later blijkt dat hij op de dag van het ongeval een epileptische aanval had. Vanwege eerdere aanvallen mocht de man volgens Europese regels sowieso niet meer achter het stuur zitten. Uiteindelijk is de chauffeur veroordeeld tot een celstraf van 38 maanden en een rijontzegging van vijf jaar (Rechtbank Rotterdam, 2025).

7.2 Overgang naar de nafase

Zo'n vijf minuten na het incident schaalden de hulpdiensten op naar GRIP-1, waardoor onder andere de Officier van Dienst Bevolkingszorg (OvD-Bz) ter plaatse kwam. Op de incidentlocatie werd al snel duidelijk dat er geen kans meer was op uitbreiding van het incident: slachtoffers werden al naar het ziekenhuis vervoerd of waren overleden. Daardoor lag de focus als snel op (het voorbereiden van) de nafase.

Het laatste CoPI-overleg werd volledig gewijd aan de nafase. De volgende onderwerpen werden overgedragen: psychosociale zorg en ondersteuning, rouwverwerking, het organiseren van een persconferentie, het creëren van ruimte voor de nafase-activiteiten binnen de reguliere gemeentelijke processen en het normaliseren van de incidentlocatie. Deze zaken werden in LCMS vastgelegd.

In het gemeentehuis zat – op verzoek van de OvD-Bz – de Algemeen Commandant Bevolkingszorg (AC-Bz) met een medewerker van de sectie Bevolkingszorg en het Hoofd Taakorganisatie (HTO) Publieke Zorg om de eerste lijnen uit te zetten voor de nafase. Even later vond aldaar een warme overdracht plaats van de acute fase naar de nafase. De burgemeester en locoburgemeester, de Regionaal Operationeel Leider (ROL) (die de leider CoPI ondersteunde met de overdracht naar de nafase), de locogemeentesecretaris, de

communicatieadviseur, de informatiecoördinator, HTO Ondersteuning, HTO Publieke Zorg, de teamchef van de politie, de AC-Bz en medewerkers van de sectie bevolkingszorg waren hierbij aanwezig. Het team sprak de thema's door die zouden spelen in de nafase en er werd een inschatting gemaakt van de duur van de nafase. Ook voerde het team een aantal acties meteen uit, zoals het activeren van een telefoonnummer voor inwoners met vragen. Omdat bij de start van het incident de locoburgemeester dienst had en de burgemeester pas later aansloot, werd expliciet aandacht besteed aan een zorgvuldige overdracht.

De volgende ochtend kwam het team opnieuw samen in het gemeentehuis. De dag werd benut om aanvullende voorbereidingen te treffen voor de nafase en medewerkers bij te praten en hen in positie te brengen. Zo konden dringende zaken direct worden opgepakt en kon het team dat zich vanaf maandag op de langere termijn van de nafase zou richten worden voorbereid. Daarbij werden ook de burgemeester en gemeentesecretaris geïnformeerd over wat op hen af zou komen en waar ze aan bij konden dragen. Op zondag vond er nog ondersteuning plaats vanuit de AC-Bz en medewerkers van de sectie Bevolkingszorg; dit werd 's avonds afgerond. Vanaf dat moment droeg de veiligheidsregio de verantwoordelijkheid voor de nafase over naar de gemeente.

7.3 Uitgangspunten

De projectorganisatie nafase maakte gebruik van een regionaal format met een plan van aanpak voor de nafase, waarin de taak en organisatie van de projectorganisatie waren uitgewerkt. Ook bevatte het format informatie over de wijze waarop de projectorganisatie zich verhoudt tot het bestuur, de reguliere werkzaamheden en de thema's die centraal staan in de nafase.

Hoewel de projectorganisatie aan de hand van het format een plan van aanpak had uitgewerkt, vond er geen vaststelling door het bestuur plaats. Het bestuurlijk kernteam had namelijk behoefte om te improviseren en niet om rigide volgens een structuur te werken (Gemeente Hoeksche Waard, 2023). Hierdoor bestond er bij de projectorganisatie onduidelijkheid over de bestuurlijke opdracht en wat wanneer prioriteit had. Doordat dit niet expliciet naar elkaar uitgesproken werd, was er een risico dat men langs elkaar heen ging werken. *“Dit kwam bovenop alle druk die al lag bij mensen die betrokken waren in de nafase en zorgde voor extra spanning”*, aldus een respondent.

Doordat het bestuur het plan van aanpak niet vaststelde, werd er ook geen besluit genomen over gezamenlijke uitgangspunten of prioriteiten. Het enige uitgangspunt waarmee gewerkt werd, was de uitspraak van de burgemeester: *“We gaan alles voor de nabestaanden doen. We gaan het regelen”*. Daarbij plaatste een respondent wel de kanttekening dat het risico bestond om daarin door te slaan: *“We wilden alles voor de nabestaanden doen, maar daar waren we soms ook in doorgeslagen. We hebben ze misschien wel overvraagd over het herdenkingspunt en de bijeenkomst. Daar heb je als nabestaande geen behoefte aan.”* Daarom wees de gemeente uiteindelijk één vaste contactpersoon aan, die via de familieagent vragen kon stellen aan de nabestaanden – en omgekeerd.

7.4 Organisatie van de nafase

Het team dat zich de dag na het truckongeval verzamelde op het gemeentehuis, werd na een gezamenlijke briefing opgesplitst in twee groepen. De ene groep focuste zich op de korte termijn en de andere op de lange termijn van de nafase. De groep die zich op de korte termijn richtte, hield zich bezig met de zaken die op zondag geregeld moesten worden. Voorbeelden daarvan waren de bewonersbijeenkomst, de persconferentie en het halfstok hangen van vlaggen. Een medewerker van de sectie Bevolkingszorg ondersteunde deze groep.

Voor de groep die zich richtte op de lange termijn werd een projectleider aangesteld. De AC-Bz diende in de eerste dagen als sparringpartner voor de projectleider. Daarmee bood de veiligheidsregio tijdens de nafase, in de vorm van één persoon, ondersteuning aan de gemeente. *“We laten gemeenten niet vallen als de acute fase voorbij is”*, aldus de AC-Bz. Door de jarenlange ervaring van de AC-Bz was ze voor de projectleider – die zelf slechts heel incidenteel te maken krijgt met dit soort incidenten en werkzaamheden – van grote waarde.

Op de lange termijn speelden vijf thema's een belangrijke rol in de nafase: bedrijfsvoering, juridisch, bestuurlijk, maatschappelijk en fysiek. Voor elk thema werd een deelprojectleider aangesteld. De overkoepelende projectleider nafase hield overzicht over alle deelprojecten en nam deel aan het bestuurlijk kernteam.⁹ Dit kernteam bestond uit de burgemeester, locogemeentesecretaris, locoburgemeester, strategisch communicatieadviseur, projectleider nafase en administratieve ondersteuning. De projectgroep werd gevormd door gemeentelijke (crisis)functionarissen.

7.4.1 Afschaling nafase

De projectorganisatie was tot ongeveer twee weken na het truckongeval actief, waarna de nafase formeel werd afgeschaald. Dit betekende niet dat de gemeente helemaal geen rol meer vervulde. Met name burgemeester Aptroot was in de maanden die volgden intensief betrokken bij de verwerking van het verdriet van nabestaanden en betrokkenen. De betrokkenheid van de gemeente hield met een herdenkingsdienst en de onthulling van een herinneringsbankje, precies een jaar na het truckongeval.

7.4.2 Benodigde capaciteit

De projectorganisatie bestond uit medewerkers van de gemeente die lang niet allemaal een reguliere rol hadden in de crisisorganisatie van de gemeente. Zij waren hiervoor dus ook niet opgeleid. Vanwege hun expertise en lokale kennis waren deze ambtenaren echter wel een waardevolle toevoeging aan de projectorganisatie. Door het breder benutten van de gemeentelijke organisatie was er voldoende capaciteit om de nafase vorm en inhoud te geven.

De gemeentesecretaris was verantwoordelijk voor alle activiteiten in de nafase en voor het welzijn van iedereen die een rol vervulde in de nafase. Zij zorgde voor de vrijstelling van ambtenaren in de projectorganisatie van hun reguliere taken. Toch werden deze ambtenaren soms door collega's aangesproken op het laten liggen van hun reguliere taken. Dit kwam mede doordat er binnen de reguliere organisatie weinig zicht was op de aard en intensiteit van het werk binnen de projectorganisatie, waardoor er beperkt begrip was voor het feit dat

⁹ Er was een GBT, maar er werd niet opgeschaald naar GRIP-3.

andere werkzaamheden tijdelijk bleven liggen. Daarnaast bleek het voor leden van de projectorganisatie soms lastig om na zo'n intensieve periode de draad van het reguliere werk weer op te pakken – zeker gezien de opgelopen achterstanden.

Benodigde vaardigheden voor de nafase

Aan de respondenten is gevraagd welke vaardigheden functionarissen nodig hebben die een rol vervullen in de nafase. De volgende vaardigheden zijn genoemd:

- > Onderscheiden van hoofd- en bijzaken.
- > Kritisch en analytisch denkvermogen.
- > Kennis hebben over de crisisbeheersing.

7.5 Thema's in de nafase

In de nafase van het truckongeval speelden de volgende thema's een belangrijke rol: communicatie en informatie, psychosociale zorg en ondersteuning, herdenken en rouwverwerking, en onderzoeken en verantwoorden.

7.5.1 Communicatie en informatie

In de eerste weken na het truckongeval hield de gemeente Hoeksche Waard op haar website een liveblog bij. Hierin werd informatie gedeeld over de toedracht van het ongeval, de toestand van de slachtoffers en het strafrechtelijk onderzoek. Ook verwees de gemeente door naar Slachtofferhulp en gaf informatie over activiteiten rond rouwverwerking en herdenking. Tevens organiseerde de gemeente een persconferentie op zondagavond, een dag na het ongeval.

De burgemeester vervulde een belangrijke rol met betrekking tot de communicatie. Zo voerde hij een discussie met het Openbaar Ministerie over het aantal dodelijke slachtoffers. Juridisch gezien was er sprake van zes slachtoffers, maar de burgemeester besloot om te spreken over zeven slachtoffers, van wie één een ongeboren baby betrof. Het bestuurlijk kernteam adviseerde de burgemeester hierover. Zijn besluit werd goed ontvangen door de nabestaanden en gemeenschap (gemeente Hoeksche Waard, 2022).

7.5.2 Psychosociale zorg en ondersteuning

Op de avond van het ongeval werden de slachtoffers en ooggetuigen opgevangen in een boerderij. De verslagenheid, angst en paniek waren groot: mensen hadden hun naasten verloren en er heerste veel onzekerheid en onrust (Schalwijk, 2023). Een van de respondenten gaf aan dat Slachtofferhulp voor de psychosociale zorg en ondersteuning die avond te laat ter plaatse kwam. Dit had enerzijds te maken met het feit dat zij niet tijdig was ingeschakeld, en anderzijds met haar relatief lange opkomsttijd. Daardoor waren enkele betrokkenen al naar huis toen de hulpverleners arriveerden. Zij kregen het aanbod voor ondersteuning daardoor niet direct, maar werden er later alsnog over geïnformeerd.

Op zondag 28 augustus, de dag na het ongeval, vond een besloten bijeenkomst plaats voor de nabestaanden van de slachtoffers en de aanwezigen van de barbecue. Er waren zo'n 120 direct betrokkenen aanwezig. Burgemeester Aptroot, Slachtofferhulp, de politie en het Openbaar Ministerie waren aanwezig om vragen te beantwoorden, met de aanwezigen in

gesprek te gaan en het verdriet te delen. Daarbij werd regelmatig verwezen naar de ondersteuning die Slachtofferhulp kon bieden (Gemeente Hoeksche Waard, 2022).

De burgemeester was erg betrokken bij de getroffen: hij bezocht de nabestaanden van de slachtoffers meerdere keren in het jaar na het incident. Ook kregen nabestaanden en andere getroffen ondersteuning van buurtbewoners en leden van de lokale kerk. Er was duidelijk sprake van een sterke gemeenschapszin, iets wat kenmerkend is voor de hechte buurtschap waarin het drama plaatsvond (Schalwijk, 2023).

Tijdens de nasefase werd bij aanvang en aan het einde van elke dag besproken hoe de teamleden van de projectorganisatie nasefase erbij zaten. Omdat het een impactvol incident was geweest, beschouwde de gemeente dit als een belangrijk. Zij besteedde specifieke aandacht aan medewerkers die ter plaatse waren geweest, onder wie enkele functionarissen van de buitendienst. Deze aandacht kreeg vorm in persoonlijke gesprekken en het actief omzien naar elkaar, wat fungeerde als een vorm van informele monitoring.

7.5.3 Herdenken en rouwverwerking

Er ontstond spontaan een herdenkingslocatie op de plek waar het incident plaatsvond – in de bocht van de weg. De locatie werd veelvuldig bezocht en overladen met kaartjes, knuffels en kaarsen. In verband met het langsrazende verkeer leverde deze locatie echter gevaarlijke situaties op, waardoor de gemeente besloot om de herdenkingslocatie te verplaatsen naar een veiliger locatie. Hier werd echter niet voorafgaand over gecommuniceerd met de nabestaanden en betrokkenen, waardoor zij geschokt reageerden. De herdenkingslocatie werd daarop weer verplaatst naar de oorspronkelijke locatie. Het wegverkeer werd gemonitord om de veiligheid te kunnen garanderen.

Dagen later werden hevige regenbuien verwacht. In overleg met de nabestaanden en betrokkenen werd besloten om de knuffels en kaarten in verband met het slechte weer weg te halen, zodat ze niet zouden beschadigen en nabestaanden ze later in ontvangst konden nemen. Een jaar later werd op de plaats van het ongeval, naast het clubhuis van de ijsclub een herinneringsbankje geplaatst (Schalkwijk, 2023).

Bij de gemeentehuizen in Maasdam en Oud-Beijerland – van de gemeente Hoeksche Waard – werd een week lang de Nederlandse vlag halfstok gehangen uit medeleven met en als steunbetuiging aan de nabestaanden. Ook stelde de gemeente een week van rouw in, waardoor ze een oordeelsvormende raadgevergadering verplaatste en collegeleden geen feestelijke activiteiten bezochten (Gemeente Hoeksche Waard, 2022).

In de gemeente werden verschillende activiteiten georganiseerd waarin herdenking en rouwverwerking centraal stonden. Naast de bijeenkomst voor direct betrokkenen op de dag na het drama, werd een kleine twee weken na het incident een herdenkingsbijeenkomst georganiseerd waarbij hulpverleners, direct betrokkenen, nabestaanden en overige leden van de ijsvereniging aanwezig waren. De bijeenkomst werd uitgezonden via een livestream, waardoor iedereen die meeleefden kon meekijken. De media waren tijdens de bijeenkomst niet welkom.

Het expertteam van Monuta, een organisatie in de uitvaartzorg die onder andere gespecialiseerd is in het ondersteunen van gemeenten, vervulde een belangrijke rol in de advisering van de gemeente over rouwverwerking en herdenking. Het team deed dit op basis van de

lessen van eerdere crises, zoals het neerstorten van vlucht MH17 en het Sint-ongeval in Oss (zie hoofdstuk 6).

7.5.4 Herstelwerkzaamheden

Voor de gemeenschap was het belangrijk dat de zichtbare sporen van het drama niet te lang aanwezig bleven. Daarom werd de incidentlocatie zo snel mogelijk opgeruimd en de omgeving hersteld, nadat de vrachtwagen was geborgd. Een lokale aannemer zorgde voor de opruimwerkzaamheden. Deze aannemer startte midden in de nacht, nadat de forensische opsporingsdienst de sporen veilig had gesteld. De ochtend na het incident was de omgeving volledig opgeruimd.

7.5.5 Juridische afwikkeling

Het projectteam hield rekening met de betekenis van het strafrechtelijk onderzoek naar de chauffeur van de vrachtwagen voor de nabestaanden en andere betrokkenen. De rechtszaak riep namelijk veel emoties op. Het uitgangspunt was om nabestaanden eerder over de ontwikkelingen te informeren dan de media. Om zo snel mogelijk informatie te vergaren, had het projectteam een directe lijn met het OM. Ook werd informatie over de rechtszaak gepubliceerd op de website van de gemeente Hoeksche Waard (Gemeente Hoeksche Waard, 2022). Op 10 juli 2025, bijna drie jaar na het ongeval, werd de vrachtwagenchauffeur veroordeeld tot een celstraf van 38 maanden en een rijontzegging van vijf jaar (Rechtbank Rotterdam, 2025).

7.5.6 Onderzoeken en verantwoorden

De gemeente Hoeksche Waard heeft de nafase van het truckongeval geëvalueerd met als doel om leerpunten uit het optreden van de gemeente te kunnen halen. Op twee manieren werd informatie verzameld: via een documentenstudie en via een tweetal reflectiesessies met het bestuurlijk kernteam en het projectteam nafase. Uit de reflectiesessie met het bestuurlijk kernteam werd onder andere duidelijk dat niet iedereen zich serieus genomen voelde toen het bestuurlijk kernteam het plan van aanpak voor de nafase niet wilde vaststellen. Daarom werd aanbevolen aan zowel het bestuurlijk kernteam als de organisatie om het belang te erkennen van het vastleggen van kaders. Daarnaast pakte het bestuurlijk kernteam veel operationele zaken in de nafase op, wat niet altijd duidelijk was voor het projectteam. Als aanbeveling formuleerde de gemeente dat het bestuurlijk kernteam moet sturen op hoofdlijnen, doelstellingen en kaders, niet op operationele details.

Uit de reflectiesessie met het projectteam nafase werd onder andere duidelijk dat de teamleden veel betrokkenheid ervaarden en dat veel werk werd verzet. Daarnaast vond het projectteam nafase dat er onvoldoende oog was voor wie er werd ingezet. Als aanbeveling werd hiervoor geformuleerd om kritisch te kijken naar het in te zetten personeel. Wie zet je wanneer in en met welke expertise? Daarbij is het belangrijk om bewuster te communiceren over verwachtingen en moet er ook gedacht worden aan de aflossing van functionarissen (Meijer & Scheffers, 2023).

De gemeente heeft niet geëvalueerd hoe betrokkenen of nabestaanden de hulpverlening hebben ervaren.

Leren van ervaringen

Aan de respondenten is gevraagd wat zij goed vonden gaan en wat beter had gekund met betrekking tot de nafase. De volgende punten zijn genoemd.

Wat ging goed?

- > De gemeente deed er alles aan om de nabestaanden bij te staan en zo goed mogelijk te voldoen aan hun wensen. De respondenten gaven aan na afloop ook veel lof ontvangen te hebben van de betrokkenen.
- > Wat goed werkte was het opsplitsen van de nafase in verschillende deelprojecten per thema met gezamenlijke afstemming in het overkoepelend overleg. Hoewel er gewerkt werd met een grote groep, was er daardoor overzicht en werd de informatie goed onderling gedeeld. De start op zondag met de gehele groep droeg bij aan een gedeeld gezamenlijk beeld, zodat iedereen wist wat er in de komende dagen moest gebeuren.
- > Gemeente Hoeksche Waard maakte gebruik van de ervaringen die waren opgedaan bij eerdere incidenten. Kort voor het truckongeval had in Alblasserdam een schietincident plaatsgevonden in een zorgboerderij. Men heeft contact gehad met de gemeentelijke organisatie die betrokken was in Alblasserdam en gevraagd hoe zij haar organisatie had ingericht en of er nog speciale aandachtspunten waren. De projectleider nafase van de gemeente Alblasserdam werd gevraagd om langs te komen en mee te kijken. Dit was erg waardevol. De afstemming heeft diezelfde avond nog plaatsgevonden en ook op de dag na het incident.

Wat kan beter?

- > De psychosociale zorg en ondersteuning had sneller aangevraagd moeten worden. Nu was Slachtofferhulp pas zo'n drie uur na het incident aanwezig, waardoor enkele betrokkenen al waren vertrokken. Het geluk was dat de getroffen personen allemaal lid waren van de plaatselijke ijsclubvereniging en het bekend was wie aanwezig waren geweest op de plaats van het ongeval. Daardoor kon iedereen later persoonlijk benaderd worden.
- > Het is van belang om gezamenlijk een plan van aanpak voor de nafase op te stellen waarin uitgangspunten bepaald zijn. Nu was er wel een plan van aanpak ontwikkeld, maar heeft geen vaststelling door het beleidsteam plaatsgevonden. Daardoor liep men het risico langs elkaar heen te lopen en geen duidelijke taakafbakening te hebben.
- > Het reguliere werk van de projectleden bleef liggen, waardoor ze na het afschalen van de projectorganisatie met veel werk opgezaagd werden. De gemeentesecretaris zou hier in de toekomst een grotere rol in kunnen pakken en bij de teammanager aangeven dat het reguliere werk van de projectleden door anderen overgenomen moet worden.
- > Hoewel in het projectteam aandacht was voor de mentale gezondheid van de teamleden, zijn er door de gemeente te weinig opties geboden voor professionele hulpverlening aan personeel. Inmiddels is de mogelijkheid gecreëerd voor medewerkers van de gemeente om gebruik te maken van het Team Collegiale Ondersteuning van Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid.
- > Bevolkingszorg had sneller opgeschaald moeten worden. Hierdoor had de AC-Bz sneller gealarmeerd kunnen worden, wat had geleid tot een betere voorbereiding van de nafase.

8 Tramaanslag Utrecht

8.1 Beschrijving casus

In de ochtend van 18 maart 2019 schiet in Utrecht een man om zich heen in een tram, waardoor vier dodelijke slachtoffers vallen en meerdere mensen gewond raken. De schutter slaat direct na het incident op de vlucht. De veiligheidsregio schaaft de crisisorganisatie op naar GRIP-3, in samenwerking met de gezagsdriehoek. De Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) verhoogt het dreigingsniveau voor de provincie Utrecht naar het hoogste niveau ('kritiek'). De gemeente Utrecht roept inwoners op binnen te blijven in verband met de veiligheid. Verschillende instellingen en organisaties in de stad Utrecht en omgeving sluiten hun deuren. Aan het einde van de dag wordt het advies om binnen te blijven ingetrokken en kort hierna volgt de aanhouding van de vermoedelijke schutter. De autoriteiten spreken over een aanslag en een mogelijk terroristisch motief. Het incident heeft grote impact op de slachtoffers en hun verwanten, op ooggetuigen en op hulpverleners, maar ook op velen binnen en buiten de stad (COT, 2019).

8.2 Overgang naar de nafase

De gemeente Utrecht beschikt over een team voor de preparatie van de nafase. Al enkele uren na de aanslag werd dit team gealarmeerd en werd er gestart met het opstellen van een plan van aanpak. Daarvoor maakte het team gebruik van documenten en ervaringen uit eerdere crises.

De afstemming tussen de gemeente en de contactpersonen in de crisisorganisatie bleek soms lastig, omdat de acute fase van het incident op dat moment nog volop gaande was. Desondanks werd diezelfde dag een eerste concept van het plan van aanpak nafase besproken in het Gemeentelijk Beleidsteam (GBT). Daarbij stelde het GBT ook voorwaarden voor het afschalen van de crisisorganisatie, in relatie tot de overgang naar de nafase:

- 1) Het plan van aanpak is vastgesteld in het GBT.
- 2) Het is duidelijk hoe het contact met en de zorg voor slachtoffers wordt ingericht.
- 3) Functionarissen met een sleutelrol in de nafase zijn benoemd.
- 4) Er vindt een warme overdracht plaats tussen functionarissen van de acute fase en de nafase (COT, 2019).

Een respondent benoemde dat het GBT zich hier expliciet aan gehouden heeft. Een voorstel van enkele crisisfunctionarissen om op een eerder moment af te schalen, wees het GBT af. Twee dagen na de aanslag besprak de projectleider van de nafase het plan van aanpak met de gemeentesecretaris. Daarna kon het GBT het inmiddels verder uitgewerkte plan van aanpak vaststellen en was de conclusie dat aan de voorwaarden voor het afschalen van de crisisorganisatie was voldaan.

8.3 Uitgangspunten

Het plan van aanpak van de nafase bevatte een aantal doelstellingen. In de formulering daarvan zijn ook enkele uitgangspunten te herkennen. Aan het 'ruimte geven voor verwerking en het delen van emoties' koppelde de gemeente bijvoorbeeld het uitgangspunt 'Utrecht zijn we samen', en aan 'het afhandelen van de nasleep' was 'zorgvuldig' gekoppeld. Die uitgangspunten gaven richting aan de uitvoering van de activiteiten. 'Utrecht zijn we samen' vulde het projectteam in door veel samen te werken met netwerken en instellingen, zoals buurthuizen, buurtvaders en scholen. De 'zorgvuldigheid' speelde onder andere een rol in de afstemming over het opruimen en een nieuwe inrichting van de ontstane herdenkingsplek.

Het projectteam hanteerde samen met andere betrokken organisaties nog het aanvullende uitgangspunt om zo veel mogelijk geclusterd te communiceren. Dat betekende bijvoorbeeld dat er afspraken waren gemaakt over het gelijktijdig publiceren van de verschillende onderzoeken. Voor de betrokken instanties was dit geen vanzelfsprekendheid en vroeg het ook om afstemming met het ministerie van Justitie en Veiligheid.

8.4 Organisatie van de nafase

Het college van burgemeester en wethouders was als collectief verantwoordelijk voor de nafase. Voor de organisatie van de nafase werd een stuurgroep ingericht onder voorzitterschap van de gemeentesecretaris. De stuurgroep bestond naast de gemeentesecretaris uit de burgemeester, locoburgemeester, directeur Publieke Gezondheid, het Openbaar Ministerie, politie, de directeur veiligheid van de gemeente en het hoofd communicatie. De samenstelling van de stuurgroep, die duidelijk breder was dan alleen de gemeente, kenmerkte de samenwerking die de gemeente zocht met andere organisaties. De aanslag was de eerste dagen belangrijk nieuws en mede daardoor was de impact van het incident groter dan alleen de gemeente of regio Utrecht zelf.

De uitvoering van taken werd belegd bij een projectorganisatie die bestond uit twee verschillende teams: een tactisch team, dat zich richtte op het politiek-bestuurlijk proces en de afstemming met de rijksoverheid (Ministerie van Justitie en Veiligheid) en een projectteam nafase. Dit projectteam bestond uit een aantal deelprojectleiders per thema (zie paragraaf 8.5), een aantal adviseurs (financiën, juridisch, schade), een informatiemanager en een projectondersteuner. De projectmanager van de nafase was lid van alle teams en daarmee de verbindende schakel.

8.4.1 Afschaling nafase

In het plan van aanpak werden ook criteria opgenomen om de afschaling van de projectorganisatie te bepalen. De projectorganisatie kon afschalen als de mate van urgentie en de deadlines waren afgenomen, vragen vanuit de bevolking waren verminderd en de activiteiten van de nafase waren afgerond, inclusief het opnemen van overgebleven acties uit de nafase binnen de reguliere werkzaamheden van een organisatie of afdeling.

8.4.2 Beschikbare capaciteit

De capaciteit voor de organisatie en uitvoering van de nafase kwam grotendeels van de gemeente Utrecht. De deelprojectleider voor het onderdeel nazorg was werkzaam voor de GGD. Daarnaast werkten ook medewerkers van reguliere afdelingen van de gemeente in de

projectorganisatie van de nafase. Met name de eerste weken na het incident was de inzet groot; deze nam langzaam af.

Benodigde vaardigheden voor de nafase

Aan de respondenten is gevraagd welke vaardigheden functionarissen nodig hebben die een rol vervullen in de nafase. De volgende vaardigheden zijn genoemd:

- > Inlevingsvermogen om te bepalen wat nodig is.
- > Inzicht in het onderkennen van de verschillende doelgroepen.
- > Projectmanagement. Een respondent gaf als toelichting daarbij dat het onder meer ging om het opstellen van een projectplan met een (voorlopige) start en eind, duidelijkheid over het opdrachtgeverschap en de inrichting van de projectorganisatie, en tijdens de nafase om het (over)zicht hebben over de voortgang van activiteiten, de onderlinge afstemming, en het omgaan met verschillende verwachtingen.

8.5 Thema's in de nafase

De belangrijkste thema's in het plan van aanpak waren communicatie en informatie, psychosociale zorg en ondersteuning, herdenken en onderzoek. Elk van deze thema's had in de nafase een eigen projectleider.

8.5.1 Communicatie en informatie

In de nafase onderscheidde de gemeente een groot aantal doelgroepen voor de communicatie. Dit liep uiteen van specifieke groepen, zoals de direct getroffen en hun sociale omgeving, tot bredere groepen, zoals reizigers in het openbaar vervoer en inwoners. De communicatie had enerzijds als doel mensen goed te informeren en ruimte te geven voor het uiten en delen van emoties. Anderzijds was ze gericht op de sociale cohesie in de stad door de impact en eventuele maatschappelijke onrust te signaleren en te monitoren. Daarbij werd gebruikgemaakt van het bestaande netwerk van ongeveer tweehonderd partners, dat eerder gevormd was in het programma 'Utrecht zijn we samen' voor het thema polarisatie en radicalisering. Vele organisaties en individuen toonden in de dagen en weken erna hun betrokkenheid. In de daaropvolgende periode koos de gemeente ervoor om zeer terughoudend te zijn in de communicatie en alleen te communiceren als het noodzakelijk was. Dit met het oog op de impact die iedere publicatie had op de slachtoffers van de aanslag. Denk aan de momenten waarop onderzoeken werden gepubliceerd.

8.5.2 Psychosociale zorg en ondersteuning

Korte tijd na het incident, feitelijk nog in de acute fase, verleenden de GHOR/GGD met Slachtofferhulp en andere organisaties psychosociale zorg en ondersteuning aan getroffen en nabestaanden. In de nafase konden direct getroffen en nabestaanden een beroep doen op een eigen casemanager vanuit Slachtofferhulp. Andere doelgroepen kregen informatie over de mogelijkheden voor nazorg, waarbij zo veel mogelijk werd ingezet op het gebruikmaken van de reguliere zorg. Tegelijk zorgde het nafaseteam voor de nodige informatie en ondersteuning voor deze organisaties en teams, zoals informatie over het herkennen van trauma's en handvatten om gesprekken te voeren. Het team stemde via de casemanagers af met de getroffen en nabestaanden over bijvoorbeeld een bezoek aan de plek van het incident, lotgenotencontact en ondersteuning bij het zoeken naar passende hulpverlening. Voor de psychosociale zorg voor hulpverleners, medewerkers van het openbaar vervoer, en medewerkers van de gemeente schakelden organisaties hun eigen bedrijfsopvangteams in.

8.5.3 Herdenken en rouwverwerking

Op de plaats van het incident ontstond in de uren en dagen na de aanslag een herdenkingsplek met veel bloemen, kaarten, knuffels en lichtjes. De gemeente zorgde voor condoleance-registers en pakte de regie in de voorbereiding van een stille tocht die vier dagen later plaatsvond en waar duizenden mensen aan deelnamen (RTV Utrecht, 22 maart 2019). Na verloop van tijd moest de gemeente een besluit nemen over het 'opruimen' van de herdenkingsplek. De gemeente stemde hierover af met de direct getroffen en, en richtte daarna een blijvende herdenkingsplek in. Ook in de vijf jaren erna was op de datum van de aanslag steeds een moment van herdenking waarbij de gemeente – eerst nog vanuit het team nafase en later vanuit de reguliere organisatie – betrokken was.

8.5.4 Schadeafwikkeling en financiën

Hoewel er geen aansprakelijkheid bij de gemeente lag voor de schade die slachtoffers of anderen hadden geleden, was het onderwerp wel onderdeel van de nafase. De gemeente zag het als haar taak om betrokkenen zo goed mogelijk te informeren over de mogelijkheden om schade te verhalen.

8.5.5 Juridische afwikkeling

De politie spoorde op de dag van de aanslag de dader op en hield hem in de avond aan. Op 20 maart 2020 veroordeelde de rechtbank Midden-Nederland de dader, in overeenstemming met de eis van de Officier van Justitie, tot een levenslange gevangenisstraf. De man werd veroordeeld vanwege moord op vier mensen, de poging daartoe op drie mensen en de bedreiging met een terroristisch oogmerk van zeventien mensen.

Nabestaanden hadden een juridische procedure aangespannen tegen het vervoersbedrijf en de provincie, die eigenaar is van de tram. De rechtbank oordeelde dat er geen sprake was van een onrechtmatige daad en dat de vervoerder de situatie niet had kunnen voorkomen of vermijden (Rechtspraak, 2024).

8.5.6 Afstemming landelijk¹⁰

Het mogelijk terroristische motief was aanleiding voor de NCTV om de nationale crisisorganisatie te activeren. Een van de besluiten die de NCTV nam op de dag van de aanslag was het verhogen van het dreigingsniveau in de provincie Utrecht naar het hoogste niveau. Later op de dag werd het dreigingsniveau weer verlaagd. Hoewel de verhoogde dreiging niet voor het hele land gold, was het voorstelbaar dat de impact van dit besluit ook mensen in andere delen van het land raakte. In de nafase stemde de gemeente af met de NCTV en het ministerie van Justitie en Veiligheid over nazorg en maatschappelijke onrust op landelijke schaal.

8.5.7 Onderzoeken en verantwoorden

Meerdere organisaties, waaronder ook de gemeente Utrecht, evalueerden hun handelen in de acute fase en in de aanloop naar de dag van de aanslag. Een evaluatie van de nafase vond niet plaats.

De Inspectie Justitie en Veiligheid deed op basis van de evaluaties van de verschillende organisaties een overkoepelend onderzoek naar de gezamenlijke aanpak rond het strafrechtelijk verleden van de dader, signalen van radicalisering, en de aanpak tijdens en direct na het incident. De Inspectie concludeerde in haar rapport dat betrokken partijen een beter

¹⁰ Dit onderzoek richt zich op de nafase op lokaal niveau. De voorbereiding of uitvoering van de nafase landelijk wordt hier dan ook verder buiten beschouwing gelaten.

en completer beeld van de dader hadden kunnen hebben. Ook in de acute fase was de uitwisseling van informatie tussen de partijen niet optimaal geweest (Inspectie Justitie en Veiligheid, 2021). Het verschijnen van het rapport en de aanbevelingen vielen echter buiten de periode waarin het nafaseteam in de gemeente actief was. De opvolging van de aanbevelingen werd daarom binnen de reguliere organisatie belegd (Gemeente Utrecht, 2021).

Het GBT gaf een externe partij de opdracht om de inzet van de crisisorganisatie te evalueren. In het nafaseteam was een deelprojectleider Onderzoek verantwoordelijk om de onderzoekers van de benodigde informatie te voorzien. Dat gold niet alleen voor de eigen evaluatie, maar ook voor alle onderzoeken en evaluaties van andere organisaties, zoals de nationale crisisorganisatie en het hiervoor genoemde onderzoek van de Inspectie van Justitie en Veiligheid.

De gemeente vroeg de GGD een gezondheidsonderzoek te starten om na te gaan of de getroffen, nabestaanden en ooggetuigen de gewenste zorg hadden ontvangen. Met de direct betrokkenen werden hiertoe na zes en achttien maanden gesprekken gevoerd. Daarnaast onderzocht de GGD drie maanden na de aanslag de nazorg voor de professionals en werd er onderzoek gedaan naar de informatiebehoefte van huisartsen bij het begeleiden van mensen die een traumatische gebeurtenis hadden meegemaakt (GGD Utrecht, 2019).

Het college van burgemeester en wethouders informeerde de gemeenteraad na de aanslag zo snel mogelijk. Ook in de overgang naar de nafase werden gemeenteraadsleden per brief en in vergaderingen op de hoogte gehouden. De rapporten van onderzoeken en evaluaties werden met de raadsleden gedeeld.

Leren van ervaringen

Aan de respondenten is gevraagd wat zij goed vonden gaan en wat beter had gekund met betrekking tot de nafase. De volgende punten werden genoemd.

Wat ging goed?

- > De snelle inzet van het team preparatie nafase.
- > De duidelijke afspraken over de aansluiting tussen de afschaling van de crisisorganisatie en de start van het nafaseteam.
- > De duidelijkheid over rollen en verantwoordelijkheden in het nafaseteam en de stuurgroep, ook in relatie tot de reguliere taken van de gemeente.
- > De gefaseerde afbouw en afschaling van de nafase: taken die waren afgerond en/of overgedragen aan de reguliere afdelingen, vormden geen onderdeel meer van de nafase.

Wat kan beter?

- > De nafase werd niet geëvalueerd door de gemeente Utrecht.
- > Het besef dat de nafase veel tijd kost en een intensieve start kent. Een goede facilitering, zoals bijvoorbeeld werkruimtes, voorkomt dat tijd en aandacht uitgaan naar organisatorische aspecten in plaats van de inhoud en het proces van de nafase zelf.
- > Het nafaseteam was coördinerend en had geen rechtstreeks contact met getroffen of kennis van de stand van zaken van het opsporingsonderzoek. Bestuurders kregen daarover wel informatie of hadden directe contacten. Dat had kunnen leiden tot verkeerde verwachtingen van wat het nafaseteam wel of niet wist.

9 Gijzeling Apple Store Amsterdam

9.1 Beschrijving casus

Op dinsdag 22 februari 2022 vindt een gijzeling plaats in de Apple store aan het Leidseplein in Amsterdam. Een zwaarbewapende man gekleed in een legeruniform en met een bomvest om gaat de winkel binnen. Hij lost een aantal schoten richting agenten op het plein en een aantal schoten in de winkel, waarna hij een Bulgaarse toerist urenlang gijzelt. Vier andere aanwezigen weten zich te verstoppen in een bezemkast. Zo'n veertig mensen houden zich elders in het gebouw schuil. De hulpdiensten schalen op naar GRIP-1. Het Leidseplein wordt volledig ontruimd. In de onderhandelingen met de politie, eist de gijzelnemer 200 miljoen euro in cryptovaluta en een vrijgeleide. Na enkele uren wordt de gijzeling beëindigd. De gijzelaar weet naar buiten te rennen. De gijzelnemer rent hem achterna en wordt daarop direct aangereden door een politieauto. De gijzelnemer overlijdt een dag later aan zijn verwondingen.

De aanwezigen in het gebouw hebben tijdens de gijzeling urenlang in onzekerheid gezeten. Zij worden op een opvanglocatie opgevangen door Slachtofferhulp en krijgen nazorg en ondersteuning. Ook voor de stad en voor de mensen rond het Leidseplein is dit een schokkende gebeurtenis. Om hen een hart onder de riem te steken, bezoekt de locoburgemeester de dag na de gijzeling de locatie. Ook is een calamiteitenbus op het Leidseplein aanwezig met daarin medewerkers van politie, het stadsdeel en Slachtofferhulp. Iedereen kan daar met vragen, verhalen of zorgen terecht.

9.2 Overgang naar de nafase

De overgang van de acute fase naar de nafase vond niet op een duidelijk aan te wijzen moment plaats. Dit hing grotendeels samen met het feit dat de nafase relatief beperkt was. Kort na middernacht werd in het laatste CoPI-overleg besloten om af te schalen, zonder dat daarbij thema's of een leidraad voor de nafase werden overgedragen (Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland, 2022). De gemeenteambtenaren die bij de nafase betrokken waren, hadden ook tijdens het incident al een rol gespeeld, waardoor zij hun werkzaamheden – na het afschalen van de crisisorganisatie – direct konden voortzetten.

De gebiedscoördinator¹¹ van Amsterdam-Oost, die op dat moment piketdienst had, zette kort na de melding het beleidscentrum van de gemeente op. Hoewel zij die dag als enige piket

¹¹ Een gebiedscoördinator coördineert de gebiedsmakelaars. Een gebiedsmakelaar is een contactpersoon voor bewoners en organisaties in een specifieke buurt. Deze persoon kent de buurt goed, onderhoudt contacten en werkt samen met het stadsdeelbestuur aan plannen om de buurt te verbeteren.

draaide, kreeg ze al snel ondersteuning van de dienstdoende veiligheidscoördinator¹² die via de appgroep van piket-medewerkers op de hoogte werd gebracht van de melding.

9.3 Uitgangspunten

De gemeenteambtenaren die een rol hadden in de nafase stelden geen plan van aanpak voor de nafase op. Hun werkzaamheden werden vormgegeven op basis van enkele lessen die waren getrokken uit eerdere ervaringen met het organiseren van de nafase. De nafase van de aanslag op Peter R. de Vries bleek daarbij van grote waarde; die aanslag had kort daarvoor in hetzelfde gebied plaatsgevonden.

Een belangrijk uitgangspunt voor de nafase was dat alle inzet van de gemeente maatwerk moest zijn. Om goed aan te sluiten bij de behoeften in het gebied en passende maatregelen te kunnen treffen, werd nauw samengewerkt met een gebiedsmakelaar. De locatie van de gijzeling – het Leidseplein – bracht namelijk andere aandachtspunten met zich mee dan wanneer het incident in een woonwijk zou hebben plaatsgevonden. Zo waren er veel ondernemers bij betrokken en was er geen afgebakende groep gedupeerden. Veel betrokkenen waren geen inwoners van het gebied, maar waren slechts op bezoek. Dat riep de vraag op hoe deze groep te bereiken voor nazorgactiviteiten. De gebiedsmakelaar heeft actief geïnvesteerd in het ophalen van signalen uit de gemeenschap en bij ondernemers om zo goed mogelijk aan te sluiten bij wat er leefde en in te spelen op de behoeften. Dit gebeurde onder meer door te volgen wat er in appgroepen van ondernemers werd besproken en door het voeren van gesprekken met organisaties uit de directe omgeving zoals het theater, waar tijdens de gijzeling veel mensen aanwezig waren die het gebouw niet mochten verlaten.

9.4 Organisatie van de nafase

De nafase van de gijzeling werd belegd bij een bestaand team van de gemeente Amsterdam. Dit team bestond uit medewerkers die ook in reguliere tijden nauw met elkaar samenwerkten. De nafaseactiviteiten werden daarmee een bijkomende taak die vergelijkbaar was met vele andere zaken waar het team zich mee bezighield. Het team had voldoende capaciteit om de activiteiten in de nafase te organiseren. Zou er echter opgeschaald zijn naar GRIP-2 of hoger, dan had het Projectmanagementbureau (PMB) van de gemeente Amsterdam een apart team voor de nafase opgericht.

De betrokkenheid van de gemeente in de nafase was van korte duur: er was weinig onrust en er kwamen slechts weinig hulpvragen binnen bij de gemeente. Een daarvan betrof het contact faciliteren tussen een portier en een ooggetuige die zijn dankbaarheid wilde uiten, omdat de portier hem en zijn zoon tijdig had geëvacueerd. Respondenten beschreven het incident als “vrij *kant-en-klaar*”: de dader was overleden, waardoor bewoners niet lang ongerust waren dat er opnieuw iets zou kunnen gebeuren. Bij de aanslag op Peter R. de Vries lag dit heel anders: dat iemand op klaarlichte dag in een drukke straat werd neergeschoten, riep destijds veel angst en gevoelens van onveiligheid op.

¹² De veiligheidscoördinator stuurt op complexe maatschappelijke processen die te maken hebben met de veiligheid in de wijk.

Benodigde vaardigheden voor de nafase

Aan de respondenten is gevraagd welke vaardigheden functionarissen nodig hebben die een rol vervullen in de nafase. De volgende vaardigheden zijn genoemd:

- > Onder druk beslissingen kunnen nemen.
- > Activiteiten kunnen organiseren.
- > Buiten de gebaande paden kunnen denken.
- > Bereidheid om zelf de wijk in te gaan en te spreken met bewoners.

9.5 Thema's in de nafase

In de nafase van de gijzeling speelden de volgende thema's een belangrijke rol: communicatie en informatie, en psychosociale zorg en ondersteuning.

9.5.1 Communicatie en informatie

Een belangrijk uitgangspunt voor de nafase was het verstrekken van actuele informatie aan betrokkenen over wat er was gebeurd en waar men terecht kon met vragen. Dit werd gedaan met behulp van een persconferentie door de driehoek, de calamiteitenbus, en een bewonersbijeenkomst.

De persconferentie werd door de driehoek gegeven op de late avond na de gijzeling. In deze persconferentie werd onder andere informatie gedeeld over het verloop van de gijzeling, de toestand van de slachtoffers en het onderzoek dat meteen werd gestart naar de dader.

Op de dag na de gijzeling plaatste de gemeente een calamiteitenbus op het Leidseplein. In de bus was ruimte voor betrokkenen om in beslotenheid in gesprek te gaan met medewerkers van Slachtofferhulp, de politie en het stadsdeel. Aan de buitenkant van de bus was een balie ingericht. Er was een grote aanloop van zowel bewoners als ondernemers, onder wie ook mensen die niet betrokken waren, maar wel waren aangeslagen door de gebeurtenis.

De bewonersbijeenkomst werd ongeveer anderhalve week na het incident georganiseerd. De coördinatie ervan lag bij de veiligheidscoördinator en de gebiedsmakelaar. De gebiedsmakelaar kon goed inschatten wat er binnen de gemeenschap en bij ondernemers speelde. Ook de afdeling Openbare Orde en Veiligheid (OOV) was betrokken. De bijeenkomst had drie hoofddoelen:

1. Uitleggen waar mensen met vragen terecht konden en waar ze, indien nodig, psychosociale ondersteuning konden krijgen.
2. Uitleggen over wat er op de dag van de gijzeling was gebeurd.
3. Het corrigeren van onjuiste informatie en het tegengaan van geruchten rondom het incident.¹³

Deze bijeenkomst was bedoeld voor buurtbewoners, ondernemers, winkel- en horecapersoneel en mensen die in de buurt waren tijdens de gijzeling. Zo waren er werknemers van de kantoren in het Hirschgebouw. Waar sommige bedrijven het initiatief hadden genomen om met werknemers te spreken over het incident, gingen andere door met de 'business as usual'. Vooral de werknemers van deze laatste bedrijven hadden behoefte om bij de

¹³ Zo gingen er berichten rond over bepaalde voorwerpen die achteraf geen enkele relatie bleken te hebben met het incident.

bijeenkomst aanwezig te zijn. In totaal waren er zo'n twintig mensen aanwezig (RTL Nieuws, 2022).

De slachtoffers die direct getroffen waren door de gijzeling – bijvoorbeeld degenen die zich in de Apple store bevonden – waren niet aanwezig bij deze bijeenkomst. Zij kregen op de avond van de gijzeling psychosociale zorg en ondersteuning van Slachtofferhulp en werden waar nodig verder individueel begeleid.

9.5.2 Psychosociale zorg en ondersteuning

In de dagen na de gijzeling besteedde de gemeente veel aandacht aan het geven van informatie en voorlichting over normale menselijke reacties in de eerste dagen, weken en maanden na een traumatische gebeurtenis. Op die manier konden betrokkenen worden gerustgesteld en, wanneer klachten aanhielden, op het juiste moment worden doorverwezen naar passende hulp, zoals de huisarts of Slachtofferhulp. Doordat gemeentemedewerkers samen met Slachtofferhulp de hele dag na de gijzeling aanwezig waren op het Leidseplein, konden zij op een laagdrempelige manier ondersteuning bieden.

De dag na het incident gingen een dagelijks bestuurder en de locoburgemeester langs bij ondernemers in de buurt van de Apple Store. *"We wilden graag kijken hoe het met de mensen gaat die in het gebouw waren en vooral ook onze hulp aanbieden"*, licht locoburgemeester Groot Wassink zijn bezoek toe. *"Het zijn heel heftige verhalen, omdat mensen heel heftige gebeurtenissen hebben meegemaakt"* (AT5, 2022). Het bezoek was vooral bedoeld om ondernemers een hart onder de riem te steken en op te halen wat er bij hen leefde.

Tot slot ontving de burgemeester een maand na de gijzeling vijf slachtoffers in haar ambtswoning voor een nazorggesprek. Dit betrof de gegijzelde en de vier personen die zich hadden verstopt in de bezemkast in de Apple Store (Gemeente Amsterdam, 2022). Het doel was kennis te maken met de slachtoffers, te horen hoe het met hen ging en te vernemen of de gemeente nog iets voor hen kon betekenen. Ook ontvingen zij een heldenspeld, wat een verrassing voor hen was (Gemeente Amsterdam, 2024). Kort na de gijzeling werden namens de burgemeester en de driehoek bloemen gestuurd naar de vijf gegijzelden op de begane grond van de Apple store en de ondernemers in het Hirshgebouw.

9.5.3 Juridische afwikkeling

Hoewel de gijzelnemer was overleden en daardoor niet vervolgd kon worden, heeft er wel een strafrechtelijk onderzoek plaatsgevonden naar diens motief. Het OM gaat ervan uit dat hij alleen handelde (NOS Nieuws, 2023). De Rijksrecherche onderzocht het handelen van de DSI-medewerker die de gijzelnemer aanreed en hem daarmee dodelijk verwondde. Het OM concludeerde dat zijn ingrijpen gerechtvaardigd was, waardoor het niet tot een strafrechtelijke vervolging leidde (OM, 2022).

De Telegraaf diende een Woo-verzoek (Wet open overheid) in om inzicht te krijgen in het handelen van de gemeente in deze casus. Op open.amsterdam.nl, wat door het Stadsarchief wordt beheerd, werden alle stukken openbaar gemaakt over de inzet van de gemeente in de acute fase en de nafase van de gijzeling in de Apple Store.

9.5.4 Onderzoek en afleggen van verantwoording

De nafase werd niet door de gemeente Amsterdam geëvalueerd. Dit is niet ongebruikelijk, hoewel dit wél wordt aanbevolen in de nafasetraining die gemeenteambtenaren op het

gebied van crisisbeheersing volgen. Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland evalueerde alleen de multidisciplinaire inzet tijdens de acute fase door middel van een quickscan van het CoPI.

Leren van ervaringen

Aan de respondenten is gevraagd wat zij goed vonden gaan en wat beter had gekund met betrekking tot de nafase. De volgende punten werden genoemd.

Wat ging goed?

- > De calamiteitenbus die op het Leidseplein was geplaatst, werd zeer positief ontvangen. Bij eerdere incidenten kwam er soms nauwelijks iemand op de bus af, maar dit keer was er veel aanloop en werd de aanwezigheid door betrokkenen gewaardeerd.
- > Het personen die deel uitmaakten van het team dat de nafase verzorgde, waren goed op elkaar ingespeeld, omdat zij ook onder normale omstandigheden met elkaar samenwerkten.
- > Gemeenteamtbeambtenaren besteedden aandacht aan het luisteren naar gedupeerden en het achterhalen waar zij last van hadden. Hun kennis van de wijk en het langsgaan bij ondernemers, werd als een grote kracht gezien en door de betrokkenen zeer gewaardeerd.

Wat kan beter?

- > Binnen de afdeling crisisbeheersing van de gemeente wordt sinds kort een 'training nafase' gegeven. Hierin wordt onder meer benadrukt dat er rekening moet worden gehouden met de aanwezigheid van pers, dat slachtoffers anders kunnen reageren dan verwacht en dat zij mogelijk informatie delen die eigenlijk voor de politie bedoeld is – en hoe medewerkers daarmee om moeten gaan. Volgens respondenten is deze kennis echter niet vastgelegd in een handboek, terwijl dat waardevol zou kunnen zijn. Tegelijkertijd verwachten zij dat zulke protocollen in de praktijk waarschijnlijk weinig gebruikt zullen worden. Er is vooral behoefte aan een soort 'kaartenbak' met ervaringen en lessen uit eerdere incidenten waaruit geput kan worden. De huidige kennis over de nafase, evenals de lessen en ervaringen uit eerdere incidenten, is volgens respondenten nog sterk persoonsafhankelijk en niet gedocumenteerd.

10 Brand- en schietincident Rotterdam

10.1 Beschrijving casus

Op donderdag 28 september 2023 vindt in Rotterdam een tweevoudige schietpartij plaats. Rond 14:00 uur worden in een woning aan het Heiman Dullaertplein een vrouw en haar dochter neergeschoten. Ook breekt er brand uit in de naastgelegen woning. Kort daarna wordt in een lokaal van het Erasmus MC een docent en tevens huisarts neergeschoten door naar later bleek dezelfde schutter. De schutter loopt daarna ruim een uur rond op verschillende verdiepingen van het gebouw, bedreigt diverse mensen met een wapen en sticht op verschillende plekken van het onderwijscentrum brand. De dader wordt uiteindelijk rond 15.30 uur aangehouden door de politie. De drie slachtoffers overlijden nog dezelfde dag.

De branden en de tweevoudige schietpartij vragen van de hulpdiensten en de gemeente Rotterdam een intense inzet. Nadat eerst wordt opgeschaald naar GRIP-1, wordt kort erna opgeschaald naar GRIP-2, waarbij het ROT leidinggeeft aan twee CoPI's. Daarnaast komt de driehoek op het stadhuis bijeen en wordt aan het begin van de avond een persconferentie georganiseerd (Kox et al., 2024). De gebeurtenissen hebben een grote impact op omwonenden van het Heiman Dullaertplein, aanwezigen in het Erasmus MC en andere betrokkenen. In de dagen na het incident vinden verschillende herdenkingen plaats en wordt afscheid genomen van de slachtoffers (Geense et al., 2024).

10.2 Overgang naar de nafase

Nadat de crisisorganisatie was afgeschaald, werd door het actiecentrum Bevolkingszorg een begin gemaakt met het opstellen van aandachtspunten voor de nafase voor de overdracht aan de gemeente. Aandachtspunten waren bijvoorbeeld het openstellen van een inlooplocatie voor buurtbewoners, de inzet van psychosociale zorg en ondersteuning voor scholen, anticiperen op een mogelijke stille tocht en het organiseren van het bedrijfsopvangteam (BOT) voor medewerkers van de gemeente Rotterdam. Hoewel verschillende aandachtspunten werden genoteerd, werd er geen officieel overdrachtsdocument voor de nafase geschreven. Wel werd afgesproken om de volgende ochtend een projectorganisatie in te richten – het gemeentelijk crisisteam (zie paragraaf 1.4) – om een aantal processen van de nafase te continueren of op te starten. Dit gemeentelijk crisisteam bleef actief tot na de laatste begrafenis. Daarna werd de nafase overgedragen naar de reguliere gemeentelijke organisatie. Mede doordat er geen concrete afspraken waren opgesteld in een overdrachtsdocument, verliep de overgang van de acute fase naar de nafase “*op een natuurlijke flow*”. Zodoende was er geen duidelijke start van de nafase en vond geen officiële overdracht plaats vanuit het actiecentrum bevolkingszorg naar de gemeentelijke organisatie.

10.3 Uitgangspunten

De gemeente Rotterdam formuleerde geen expliciete uitgangspunten voor (de voorbereiding op) de nafase (Geense et al., 2024). Wel werd er impliciet gekozen voor de lijn van 'caring government', ook wel "*medemensgevoel*" genoemd door een respondent. Kosten noch moeite werden gespaard en er werden ondersteuning en zorg op maat geboden. Door de gemeente werd met name gehandeld vanuit de behoefte van de inwoners en betrokkenen. Een gesprek over wat 'caring government' precies zou moeten betekenen, inclusief bijbehorende uitgangspunten en grenzen, vond echter niet plaats (Geense et al., 2024). Daardoor was het onduidelijk welke activiteiten gedurende welke tijdsperiode passend waren voor de nafase. Dit had als gevolg dat vooral in de eerste periode na de gebeurtenissen veel mogelijk was, maar enkele maanden later niet meer. Een ander gevolg was dat de geboden zorg medewerker-afhankelijk werd: iedere medewerker maakte steeds zijn of haar eigen afwegingen om iets wel of niet te doen.

10.4 Organisatie van de nafase

De dag na de schietincidenten werd een gemeentelijk crisisteam gevormd, waarin verschillende functies waren belegd, zoals Hoofd Taakorganisatie Herstelzorg, Crisiscommunicatie, Noodopvang en Verzorging, en Omgevingszorg. Er werd besloten om geen team bevolkingszorg op te starten, omdat niet alle taakorganisaties een rol hadden (Geense et al., 2024). Het gemeentelijk crisisteam droeg zorg voor de nafase en ondersteunde datgene wat richting de gemeente zou komen. Twee keer per dag was er een fysiek overleg, maar de teamleden waren vrijwel de gehele dag in elkaars buurt. Naast het gemeentelijk crisisteam speelde de stadsmarinier¹⁴ een belangrijke rol in de nafase. De meeste vragen en acties over de nafase kwamen bij deze functionaris terecht.

Na de overdracht naar de reguliere gemeentelijke organisatie had het gemeentelijk crisisteam nog wel aandacht voor het weghalen van de neergelegde bloemen en knuffels op de herdenkingsplekken. Ook bleef het crisisteam bereikbaar voor vragen vanuit de reguliere organisatie. Deze vragen werden vaak in overleg met de stadsmarinier opgepakt en/of overgedragen. Er was geen coördinator/projectleider nafase benoemd. Hierdoor ontbrak er een aanspreekpunt dat onder andere de regie voerde op de langere termijn, het hele proces van de nafase centraal monitorde en zicht had op wat er nog nodig was en zaken kon regelen en organiseren.

10.4.1 Beschikbare capaciteit

Een grote hoeveelheid mensen was direct of indirect betrokken bij de schietincidenten. Denk hierbij aan omwonenden van het Heiman Dullaertplein, aanwezigen in het Erasmus MC (werknemers, bezoekers en studenten) en familieleden van de slachtoffers. Daardoor was er een grote vraag naar ondersteuning en (na)zorg.

Om alle werkzaamheden met betrekking tot de nafase uit te kunnen voeren, moest gedurende langere tijd veel inspanning geleverd worden. Binnen de gemeente Rotterdam werd enorm veel werk verzet door een kleine groep (ongeveer acht gemeenteambtenaren)

¹⁴ Stadsmariniers zijn gemeenteambtenaren die worden ingezet voor de veiligheid en leefbaarheid van de stad door dicht bij de inwoners en ondernemers te werken, in opdracht van de burgemeester en met eigen middelen (Gemeente Rotterdam, z.d.).

die bij crises altijd aan de slag gaan, al dan niet in het gemeentelijk crisisteam. Zij maakten vele uren, zonder dat er sprake was van aflossing. Zij konden hun agenda vrijmaken voor werkzaamheden gerelateerd aan de nafase, maar dat gold niet voor iedereen. Voor bijvoorbeeld de wijkmanager kwamen bepaalde taken boven op de reguliere werkzaamheden: *“Je dropt wel een hele grote klus bij mensen die ook hun reguliere werk hebben in de wijk”*, aldus een respondent.

Voor het verlenen van de psychosociale zorg en ondersteuning was veel capaciteit nodig van ketenpartners die betrokken waren bij de Psychosociale zorg en ondersteuning bij Ongevallen en Rampen (PSHOR). Over het algemeen zijn dit mensen die opgeleid zijn voor psychosociale zorg en ondersteuning en een reguliere baan in de hulpverlening hebben, en die ingezet kunnen worden bij incidenten. Als een dergelijke situatie speelt, laten zij hun normale werkzaamheden vallen en gaan aan de slag voor de PSHOR. De eerste dagen lukte het om voldoende capaciteit te regelen, maar in de dagen die volgden werd dit steeds lastiger (Geense et al., 2024).

Benodigde vaardigheden voor de nafase

Aan de respondenten is gevraagd welke vaardigheden functionarissen nodig hebben die een rol vervullen in de nafase. De volgende vaardigheden zijn genoemd:

- > Initiatiefrijk zijn.
- > Beschikken over een bredere blik dan alleen een crisisblik.
- > Overzicht kunnen houden en daarop regie voeren (voor projectleiders).
- > Empathie hebben.
- > Besluitvaardig zijn.
- > Kunnen netwerken.

10.5 Thema's in de nafase

Het belangrijkste thema in de nafase van dit incident was het bieden van nazorg. Dat betrof met name de communicatie naar getroffen en, het faciliteren van psychosociale zorg en ondersteuning, en het organiseren van herdenkingen.

10.5.1 Communicatie en informatie

Op de avond van het de schietincidenten organiseerde de driehoek een persconferentie. Daarin werd informatie over de gebeurtenissen gedeeld en werden de emoties van de stad benoemd. Ook werd door toenmalig burgemeester Aboutaleb gesproken over nazorg aan getroffen en. Wat betreft nazorg stond op rijnmondveilig.nl vermeld dat Slachtofferhulp Nederland (SHN) beschikbaar was voor iedereen die betrokken was bij het incident, met daarbij het telefoonnummer van de organisatie.

Na het afschalen van de crisisorganisatie en het activeren van het gemeentelijk crisisteam, werd ook het Hoofd Taakorganisatie Communicatie ingezet. Deze taakorganisatie besteedde aandacht aan de communicatie richting getroffen en. Zo werd informatie gedeeld op de website van de gemeente over psychosociale ondersteuning en condoleanceregisters. Ook de weken na het incident, toen het gemeentelijk crisisteam niet meer actief was, werd actief informatie gedeeld op de gemeentelijke website. Verder werden omgevingsbeelden gemaakt, om te bepalen of bepaalde zaken om actie vroegen.

Niet alleen de taakorganisatie communicatie communiceerde informatie, ook bij de opvanglocaties vond informatiedeling plaats. Daarnaast hadden de wijkmanager en stadsmarinier contact met getroffen en in de wijk. Achteraf bleek dat het nuttig was geweest als er een bewonersbrief met informatie over psychosociale zorg en ondersteuning en het contactpunt van de gemeente was verstuurd. Hiermee hadden eventuele ‘vergeten’ betrokkenen alsnog bereikt kunnen worden (Geense et al., 2024).

10.5.2 Psychosociale zorg en ondersteuning

Het grote aantal betrokkenen zorgde voor de behoefte aan gecoördineerde hulpverlening, waardoor de PSHOR werd opgestart. Het proces van psychosociale zorg en ondersteuning (PSH) is in de regio Rotterdam vastgelegd in het procesboek *Psychosociale Hulpverlening* (GGD Rotterdam-Rijnmond, GHOR Rotterdam-Rijnmond, 2021). Grotendeels lag de uitvoering van PSH bij instanties als GGD-GHOR (en het kernteam PSHOR) en Slachtofferhulp Nederland, maar aanvullende ondersteuning werd geboden door het Centrum voor Dienstverlening, door Parnassia en Geestelijke Verzorging bij Ongevallen en Rampen.

De eerste dagen na het incident vonden verschillende PSH-activiteiten plaats. Bij de opvanglocaties was onder andere Slachtofferhulp aanwezig voor het bieden van PSH. Ook opende Slachtofferhulp een speciale website voor dit specifieke incident, waar mensen terecht konden met al hun vragen. Medewerkers van de PSHOR bezochten nabijgelegen scholen om hulpverlening te bieden aan leerlingen en ouders. Bovendien waren op verscheidene herdenkingsbijeenkomsten medewerkers van PSHOR aanwezig.

In principe is de PSHOR bedoeld voor de acute fase (duur van maximaal 72 uur). Maar toen het kernteam PSHOR na vijf dagen wilde afschalen, zag de gemeente daar problemen in. Er werd afgesproken om door te gaan met het verlenen van PSH door medewerkers van de PSHOR in de opvanglocatie De Looiershof tot einde die week. Ook zou PSHOR aanwezig te zijn bij herdenkingsbijeenkomsten (Geense et al., 2024). Ter afsluiting stelde het kernteam PSHOR een nazorgplan op. Middels een warme overdracht droeg het kernteam PSH daarmee over naar de gemeente.

Zorg aan eigen organisatie

In het overdrachtsdocument dat in de acute fase was opgesteld, benoemde het actiecentrum bevolkingszorg het aanmelden van collega's bij het Bedrijfsopvangteam (BOT) al als aandachtspunt. Naast de hulpverlening voor de samenleving, organiseerde de gemeente dus ook de nazorg voor eigen personeel. Medewerkers ervoeren het incident en de nazorg daarvan als heftig (Geense et al., 2024). Voor de opvang en nazorg voor gemeentelijke medewerkers werden twee BOT's geactiveerd, een voor de directie veiligheid en een voor andere betrokken collega's.

10.5.3 Herdenken en rouwverwerking

De dag na het incident maakte de gemeente drie locaties vrij om bloemen, knuffels en kaarten neer te leggen voor de slachtoffers: bij het Heiman Dullaertplein (de eerste locatie van het schietincident), bij het gezondheidscentrum waar de huisarts werkte en bij de ingang van het Erasmus MC (Geense et al., 2024). Ook werd een condoleanceregister geopend in De Looiershof en konden mensen online hun steunbetuiging achterlaten. Vanwege de langdurige regen bracht de gemeente de kaarten, tekeningen en knuffels naar binnen om ze te behouden voor de nabestaanden. In afstemming met nabestaanden werden op een later moment de kaarten en tekeningen overgedragen aan de familie van de moeder

en dochter. De nabestaanden van de huisarts wensten alleen een keer te kijken bij de opgeslagen knuffels, kaarten en tekeningen. In De Looiershof werd een condoleanceregister geopend, maar mensen konden ook online hun steunbetuiging achterlaten.

Door de dagen heen ontwikkelde de opvanglocatie De Looiershof zich tot een plek waar betrokkenen elkaar konden ontmoeten en waar de slachtoffers herdacht konden worden. Daarnaast werd door de gemeente een herdenkingsbijeenkomst georganiseerd waar de driehoek bij aanwezig was. Ook het Erasmus MC organiseerde een herdenkingsbijeenkomst. Een week na het incident werd een minuut stilte gehouden op het Erasmus MC en de Erasmus Universiteit ter nagedachtenis aan de omgekomen docent. Een jaar na de schietincidenten organiseerde de gemeente een herdenking ter nagedachtenis aan de drie slachtoffers.

10.5.4 Schadeafwikkeling en financiën

Door brandstichting aan het Heiman Dullaertplein en het studiecentrum van het Erasmus MC was er sprake van brandschade. De bewoners van negen woningen aan het Heiman Dullaertplein werden de eerste nacht opgevangen in een hotel (Geense et al., 2024). De volgende dag mochten de bewoners van zeven woningen weer terug naar hun huis. Twee woningen waren nog niet bewoonbaar; de bewoners daarvan werden tijdelijk ergens anders ondergebracht door een woningcorporatie.

De brandschade aan de woningen werd in de meeste gevallen afgehandeld via de verzekering van bewoners. Voor bewoners zonder verzekering bood de woningcorporatie ondersteuning bij het afhandelen van de schade. De schadeafhandeling van het Erasmus MC verliep via de eigen verzekering.

10.5.5 Juridische afwikkeling

De dader werd door de politie op de dag van het incident aangehouden bij het Erasmus MC. Op 21 februari 2025, bijna anderhalf jaar later, werd de dader veroordeeld tot een levenslange gevangenisstraf. Hij is onder andere veroordeeld vanwege drie moorden, tweemaal brandstichting en het bezitten van vuurwapens.

10.5.6 Onderzoek en verantwoorden

Met betrekking tot de nafase zijn een evaluatie en een leeronderzoek uitgevoerd. Vanuit de GGD-GHOR is anderhalve maand na het incident een evaluatiesessie georganiseerd met ketenpartners (Slachtofferhulp Nederland, Centrum voor dienstverlening, et cetera). De focus van de sessie was het in beeld brengen van de doelgroep en ieders behoefte: *“We wilden een soort thermometer in de samenleving. Wie hebben we wel in beeld en wie missen we nog? Welke hulpvragen liggen er nog?”* De uitdaging hierin, zo zegt een respondent, waren de kenmerken van de wijk waarin een van de incidentlocaties zich bevond. Daar wonen kwetsbare mensen (soms zonder smartphone, anderstaligen, afkomstig uit verschillende culturen, enzovoort). De vraag was, hoe de nazorg ook voor hen passend gemaakt kon worden. Een sprekend voorbeeld was dat velen niet wisten wat een condoleanceregister was. Nadat dit was uitgelegd, bleken velen daar een boodschap achter te willen laten.

Gemeente Rotterdam heeft een leeronderzoek laten uitvoeren naar de bevolkingszorg- en nafasetaken van de gemeente, en de psychosociale zorg en ondersteuning in opdracht van gemeente Rotterdam en GGD-GHOR Rotterdam-Rijnmond (Geense et al., 2024). De focus lag op het trekken van lessen. Daaruit kwam een aantal aanbevelingen naar voren, zoals:

- > Ontwikkel een methodiek om (bestuurlijke) uitgangspunten te kunnen bepalen voor de ondersteuning en zorg die je als gemeente aan getroffen wilt en kunt bieden na dit soort ingrijpende incidenten, rampen of crisis. Per situatie kunnen de uitgangspunten verder gespecificeerd worden.
- > Stel een projectleider na fase aan die verantwoordelijk is voor de regie over en coördinatie van de na fase.
- > Bouw de rust in om tussentijds en achteraf goed te evalueren en lessen te implementeren.

Een procesleider van Gezondheidsonderzoek bij Rampen (GOR) benaderde de voorzitter GGD PSH met de vraag of het wenselijk en proportioneel was om een gezondheidsonderzoek onder de getroffen uit te voeren. De voorzitter besloot dat dit niet nodig was. De voornaamste reden hiervoor was dat aanvullende GOR-activiteiten niet haalbaar waren gezien de aard van het incident (geen schadelijke stoffen), en omdat het aantal getroffen te beperkt was (Geense et al., 2024).

Leren van ervaringen

Aan de respondenten is gevraagd wat zij goed vonden gaan en wat beter had gekund met betrekking tot de na fase. De volgende punten werden genoemd:

Wat ging goed?

- > De behoefte van de inwoners was leidend in de na fase ('caring government'). Kosten noch moeite werden gespaard.
- > Medewerkers hadden een sterke motivatie om ondersteuning en zorg mogelijk te maken. Men kreeg de ruimte om tijd te investeren in na fase-processen.
- > Het was een impactvol incident voor gemeentemedewerkers. Voor hen was nazorg georganiseerd en dat werd als waardevol ervaren.

Wat kan beter?

- > Door de veelheid van informatie vergat men soms bepaalde zaken. Dit toont het belang van verslaglegging.
- > Zowel over taakverdeling (gemeente intern en met partners) als over de regie over het na faseproces heerste onduidelijkheid. Het ontbrak aan een totaalbeeld en overzicht van activiteiten en rollen tijdens de na fase.
- > Het ontbrak aan een plan of overdrachtsdocument met daarin uitgangspunten inclusief bestuurlijke besluitvorming, zodat besluiten snel genomen kunnen worden. Ook een landelijke richtlijn voor de na fase kan helpen, mits deze voldoende flexibiliteit bevat om lokaal aan te passen. Uniformiteit, kaders en een duidelijke methodiek zullen processen duidelijker en effectiever maken.
- > Het aanpassen van de taal en de communicatievorm aan de doelgroep van de na fase.
- > Het in beeld brengen van de hulpvraag van getroffen en de maatschappelijke onrust; daarvoor is samenwerking met alle betrokken partijen in de na fase belangrijk.
- > De continuïteit van de reguliere processen van de gemeente. Hiervoor moet goed nagedacht worden over de vraag wie wanneer ingezet wordt voor de na fase.
- > Het organiseren van interne nazorg voor de lange termijn. Sommige medewerkers ontwikkelden weken na het incident (pas) klachten.
- > De rol van PSHOR in het draaiboek na fase. PSHOR heeft veel raakvlakken met bijvoorbeeld rouwverwerking. Daarin kan de PSHOR een stevige partner zijn voor de gemeente.

11 Gasexplosie Bilthoven

11.1 Beschrijving casus

Op donderdagochtend 21 april 2022 wordt de brandweer gealarmeerd voor een gaslekage aan de Weegschaal in Bilthoven. De hulpdiensten schalen op naar GRIP-1. De lekkage is ontstaan door werkzaamheden aan het riool bij het appartementencomplex. Na het bellen van de hulpdiensten, waarschuwt de werknemer direct de inwoners in de portiek en adviseert hen om naar buiten te gaan. Als de brandweer is gearriveerd, controleert ze of de woningen in de portiek daadwerkelijk leeg zijn. Netbeheerder Stedin komt ter plaatse om de gasleiding op twee plekken af te sluiten. De brandweer zet in op het verdrijven van het gas door te ventileren. Op dat moment volgt een explosie, waar niemand door gewond raakt. De schade blijft beperkt tot één woning op de begane grond. Snel wordt de hele portiekflat ontruimd. Kort daarop volgt een tweede explosie, waardoor de gevel en een deel van de portiekflat instorten. Er wordt opgeschaald naar GRIP-2. Door de tweede explosie lopen enkele medewerkers van de brandweer en politie verwondingen op. Een aantal huisdieren komt om het leven, terwijl enkele andere worden gered uit het complex. Drie woningen storten volledig in, en vier omliggende woningen raken zwaar beschadigd. Uiteindelijk worden alle 28 woningen in de portiekflat onbewoonbaar verklaard door schade aan gas-, elektriciteit- en waterleidingen (Baaij et al., 2022).

11.2 Overgang naar de nafase

Na de gasexplosies werd het actiecentrum preparatie nafase (dat valt onder het Team Bevolkingszorg) van de Veiligheidsregio Utrecht ingezet om alvast na te denken over de nafase. Regionale functionarissen van verschillende gemeenten die op piket stonden, bemensten dat actiecentrum. Zij stelden met elkaar een plan van aanpak op waarin thema's en aandachtspunten werden benoemd. Dit plan van aanpak overhandigde het actiecentrum preparatie nafase vervolgens aan het actiecentrum van de gemeente De Bilt.

11.3 Uitgangspunten

Bij aanvang van de nafase formuleerde de gemeente De Bilt geen uitgangspunten voor de nafase. Gaandeweg het proces werd echter duidelijk dat dit wel behulpzaam zou zijn geweest in een aantal situaties.

De gemeente bracht getroffen en de eerste dagen na de explosies onder in hotelkamers met een minibar. Sommige maakten dankbaar gebruik van die minibar, maar de gemeente en de woningcorporatie kregen daarvan de rekening. Dit zorgde voor een dilemma: zouden de kosten op de inwoners verhaald worden, of moesten de gemeente en woningcorporatie de (onverwachte) rekening betalen? Vooraf waren hier geen afspraken over gemaakt. Als dit wel was gebeurd, had voor duidelijkheid gezorgd bij getroffen en.

Een ander dilemma dat speelde vanwege het ontbreken van uitgangspunten, was hoe de gemeente om moest gaan met inwoners die niet verzekerd waren. Als de gemeente die inwoners zou helpen, zou dat een verkeerde indruk geven aan de inwoners die wel verzekerd waren. *“Dan gaat niemand zich meer verzekeren, want de gemeente springt toch wel in”*, aldus een respondent. Uiteindelijk voerde de gemeente met alle getroffen een individueel gesprek om te inventariseren welke kosten niet vergoed zouden worden door de verzekering of niet vergoed werden omdat er überhaupt geen verzekering was. Daarbij werden ook de kosten voor een tijdelijk onderkomen meegerekend, inclusief reis- en parkeerkosten. Op basis van die inventarisatie besloot de gemeente (samen met de woningcorporatie) dat aan ieder gezin dat getroffen was een verhuisvergoeding van ongeveer 7000 euro toegekend zou worden.

Ten slotte had het geholpen als een uitgangspunt zou zijn bepaald voor het opslaan van de spullen van getroffen. Nu was niet vastgesteld hoe lang zorggedragen zou worden voor de opslag en wanneer de kosten over zouden gaan naar de getroffen. Veel getroffen lieten hun spullen in de opslag staan en kwamen ze niet ophalen; ze mochten echter niet zomaar vernietigd worden. Uiteindelijk besloot de woningcorporatie om voor zes maanden de opslag van de spullen te betalen. Daarna hadden getroffen de keuze om ze alsnog op te halen, afstand te doen van de spullen of de kosten voor de opslag zelf op te brengen.

11.4 Organisatie van de nafase

De gemeente De Bilt pakte de nafase op in een projectteam dat onder leiding stond van een projectleider nafase. In het projectteam zaten onder andere ambtenaren van communicatie, het sociaal domein en financiën. Het college van burgemeesters en wethouders stelde niet vast wie wat zou oppakken met betrekking tot de nafase.¹⁵ Het was hierdoor moeilijker voor ambtenaren om de prioriteiten te bepalen.

De gemeente werkte in de nafase intensief samen met de woningcorporatie. Die samenwerking bestond vooral uit ad-hoc-afspraken. Het was dan ook de eerste keer dat er zoiets groots gebeurde waarin samengewerkt moest worden. De gemeente en woningcorporatie voerden bijvoorbeeld gezamenlijk alle gesprekken met de getroffen inwoners. Ook stuurden ze op de avond na de gasexplosies gezamenlijk een bewonersbrief.

11.4.1 Afschaling nafase

De gemeente schaalde de nafase binnen het jaar af. Op dat moment hadden getroffen vervangende woonruimte, kregen ze een afsluitende brief van de gemeente en de woningcorporatie en was het geld van de verhuisvergoeding uitgekeerd. Overgebleven werkzaamheden voor de gemeente waren weggezet bij een reguliere afdeling, namelijk het sociaal domein.

11.4.2 Beschikbare capaciteit

Binnen de gemeente was er onvoldoende capaciteit beschikbaar voor de nafase. *“Maar voldoende capaciteit is er nooit. Het werk moet gewoon gedaan worden”*, aldus een respondent. Dus zette de gemeenteammbtenaren hun schouders eronder en gingen aan de slag. Het reguliere werk bleef daardoor liggen.

¹⁵ Er werd niet meteen gedacht aan de mogelijkheid dat het vaststellen van een plan van aanpak zou kunnen helpen bij de uitvoering van werkzaamheden.

Benodigde vaardigheden voor de nafase

Aan de respondenten is gevraagd welke vaardigheden functionarissen nodig hebben die een rol vervullen in de nafase. De volgende vaardigheden zijn genoemd voor de projectleider nafase:

- > Om kunnen gaan met dilemma's. Voor de projectleider is het belangrijk dat hij of zij weet hoe het beste om kan worden gegaan met dilemma's die geen onderdeel zijn van het reguliere werk.
- > Flexibel zijn.
- > Een goede balans hebben tussen empathisch vermogen en rechtvaardig zijn.
- > Politiek-bestuurlijk sensitief zijn. Dit in verband met de contacten van de projectleider met het college en de burgemeester.

Voor de overige medewerkers in de nafase werd de volgende competentie genoemd:

- > Afstand nemen van het werk, ook bij schrijnende gevallen; *"Het is niet de bedoeling dat je niet kan slapen na contact met getroffen"*.

11.5 Thema's in de nafase

In de nafase van de gasexplosies speelden de volgende thema's een belangrijke rol: communicatie en informatie, psychosociale zorg en ondersteuning, herstelwerkzaamheden (huisvesting en opslag van spullen), en schademanagement en financiën.

11.5.1 Communicatie en informatie

Op de avond na de gasexplosies stuurde de gemeente samen met de woningcorporatie een bewonersbrief. In deze brief stond informatie over de gevolgen van de explosies, de werkzaamheden die volgden om de gevaarlijke situatie zoveel mogelijk weg te nemen en hoe meer informatie verkregen kon worden. Voor recente informatie konden mensen terecht op de website van de gemeente. Daar werd een liveblog bijgehouden. Voor vragen of om zorgen te delen waren zowel de woningcorporatie als de gemeente telefonisch bereikbaar. Later kregen de getroffen een contactpersoon toegewezen, zodat ze niet met het algemene nummer hoefden te bellen. Ook Stichting Salvage en Slachtofferhulp waren na de gasexplosies bij het appartementencomplex aanwezig om vragen te beantwoorden of een luisterend oor te bieden.

11.5.2 Psychosociale zorg en ondersteuning

Na de gasexplosies pakte de burgemeester zijn rol als burgervader door op bezoek te gaan bij de gewonde hulpverleners. Ook bezocht hij de getroffen wijk en voerde gesprekken met getroffen en omwonenden (RTV Utrecht, 2022b). Slachtofferhulp en een lokale welzijnsorganisatie zetten zich in voor getroffen die extra zorg nodig hadden. Voor de hulpdiensten die ter plaatse waren geweest, zorgde de eigen werkgever voor psychosociale zorg en ondersteuning.

11.5.3 Herstelwerkzaamheden

Huisvesting

Na de explosies werd al snel duidelijk dat getroffen van 28 woningen voorlopig niet naar hun huis konden terugkeren. De eerste dagen logeerden zij bij vrienden en familie of in een hotel, geregeld door de gemeente en de woningcorporatie. Na vier dagen werd een andere opvanglocatie gevonden in de gemeente De Bilt. In de maanden die volgden, werkte de woningcorporatie aan permanente huisvesting voor de getroffen huishoudens. In september

2022 hadden vrijwel alle inwoners een aangeboden woning geaccepteerd. Soms lag deze buiten De Bilt; deze mensen kregen wel de mogelijkheid om later alsnog terug te keren naar De Bilt.

Het duurde lang voordat er was besloten wat er met het flatgebouw moest gebeuren: herstellen of slopen en nieuwbouwen. Uiteindelijk werd gekozen voor slopen en nieuwbouw; in 2025 werd gestart met de bouwwerkzaamheden.

Opslag van spullen

De bewoners van het buitenste gedeelte van de flat (18 woningen) kregen een half uur de tijd om onder begeleiding de belangrijkste zaken uit hun woning mee te nemen. Dit organiseerde de woningcorporatie. Een gespecialiseerd bedrijf haalde vervolgens de rest van de woningen leeg, waarna de spullen werden opgeslagen in containers of verhuisd (RTV Utrecht, 2022a).

Nadat het buitenste gedeelte van de flat was leeggehaald, werd door een hijskraanmachinist steeds een klein stukje van het gebouw afgehaald en stonden er mensen klaar om alle belangrijke spullen per huisnummer uit te zoeken. Op die manier werd geprobeerd om zoveel mogelijk persoonlijke zaken van bewoners te redden. Deze manier van slopen was intensief en duurde al met al zo'n drie weken (RTV Utrecht, 2022a).

Vervolgens ging er enige tijd overheen voordat alle getroffen hun spullen terug hadden. Eerst moesten de spullen geïdentificeerd worden, wat een tijdrovende klus was. Na identificatie werden de spullen, als de getroffen dit wensten, opgeslagen bij een opslagbedrijf (RTV Utrecht, 2022a).

11.5.4 Schadeafwikkeling en financiën

Al snel na de gasexplosies kwam Stichting Salvage ter plaatse om vragen van getroffen te beantwoorden en waar nodig verder te helpen met de schadeafwikkeling. Niet alle bewoners bleken te beschikken over een inboedelverzekering. De gemeente De Bilt stelde daarom in mei 2022 per getroffen huishouden een bedrag van 1.500 euro ter beschikking. Voor niet-verzekerden was dit bedrag hoger (maximaal 3.500 euro) voor de aanschaf van inboedel. Dit bedrag werd via de bijzondere bijstand in de vorm van een lening ter beschikking gesteld. Overigens maakte niet iedereen hier gebruik van (Van de Bunt, 2023).

In mei 2023 kregen alle huishoudens ook nog een bedrag van ongeveer 7000 euro voor de geleden materiële en immateriële schade. Het bedrag was een normbedrag dat werd vastgesteld op basis van de sloop- en renovatieregeling. Het geld maakte deel uit van een coulanceregeling. Deze regeling was bedoeld om gedupeerde bewoners tegemoet te komen in de niet-verzekerde kosten die zij hadden gemaakt. Bij huishoudens die al eerder geld hadden geleend van de gemeente of de woningcorporatie werd het geleende bedrag afgetrokken van deze tegemoetkoming. Daarmee werd de lening ingelost. (Van de Bunt, 2023). De helft van de kosten werd betaald door de woningcorporatie en de andere helft door de gemeente.

11.5.5 Onderzoeken en verantwoorden

Veiligheidsregio Utrecht onderzocht de oorzaak van de gasexplosies en evalueerde de multidisciplinaire inzet van de hulpdiensten. In de evaluatie werd onder andere aandacht besteed aan de afschaling en de overdracht naar de nafase. Beschreven werd dat het team

preparatie nafase normaal gesproken het plan van aanpak nafase voorafgaand aan de afschaling overdraagt aan het ROT. In deze situatie kon dat niet, omdat het ROT niet langer actief was. Het team preparatie nafase (binnen het team bevolkingszorg) was echter niet (direct) op de hoogte van de GRIP-afschaling (Veiligheidsregio Utrecht, 2022). De gemeente voerde zelf geen evaluatie uit naar de uitvoering van haar taken in de nafase van de gasexplosies.

Leren van ervaringen

Aan de respondenten is gevraagd wat zij goed vonden gaan en wat beter had gekund met betrekking tot de nafase. De volgende punten werden genoemd.

Wat ging goed?

- > Door het actiecentrum preparatie nafase van Veiligheidsregio Utrecht werd al nagedacht over de thema's die zouden spelen in de nafase, voordat het incident overgedragen werd naar de gemeente.
- > De gemeente is trots op de uniforme regel die opgesteld is wat betreft de uitkering aan getroffen. Volgens een respondent was daarmee zo'n 75 % van de getroffen geholpen. *"Een aantal heeft gezegd: ik ben nu in staat om mijn leven te leven en door te gaan. Je gaat niet 100 % van de getroffen tevreden krijgen, maar wel fijn dat voor een aantal de wonden gehecht werden".*
- > De korte lijnen tussen getroffen en de gemeente. Daardoor wisten de getroffen waar ze terecht konden met vragen. Zij hoefden niet het algemene nummer te bellen, maar kregen een contactpersoon toegewezen.
- > De samenwerking tussen de gemeente en de woningstichting. Er was veel contact, zodat de inwoners hetzelfde verhaal kregen van zowel de gemeente als de woningstichting.

Wat kan beter?

- > De vertaling van de overdracht naar de nafase naar een lokaal plan van aanpak met daarin de acties en de structuur van de nafase (bijvoorbeeld: wie komt er in het team van de nafase). Nu was de projectleider zoekende in wat er gedaan moest worden.
- > Het vaststellen van een plan van aanpak door het college van burgemeester en wethouders, zodat werkzaamheden voor de nafase voorrang zouden krijgen op de reguliere werkzaamheden. Hierdoor staat de projectleider nafase sterker om functionarissen in te zetten.
- > Een standpunt innemen als gemeente over de handelwijze wanneer getroffen niet verzekerd blijken te zijn. Nu werden functionarissen in gesprekken met getroffen geconfronteerd met die kwestie en bleek er binnen de gemeente verschillend over gedacht te worden.
- > Aandacht voor (mogelijke) dieren die getroffen zijn. De gasexplosies hadden ook gevolgen voor de huisdieren die in het gebouw verbleven. Enkele huisdieren stierven, andere moesten uit het gebouw worden gered. Dit leidde tot emotionele reacties bij getroffen; de dieren waren een belangrijk onderdeel van hun gezin.

12 Stadsbrand Arnhem

12.1 Beschrijving casus

Minder dan 24 uur na een grote brand in een bedrijfspand aan de Dr. C. Lelyweg in Arnhem (GRIP-1), breekt er in de vroege ochtend van 6 maart 2025 een grote stadsbrand uit in de historische binnenstad van Arnhem (NOS, 2025). De brand ontstaat bij het winkelpand van SoLow en verspreidt zich snel naar omliggende winkelpanden en (boven)woningen. De hulpdiensten schalen op naar GRIP-2, gezien de omvang en complexiteit van het incident, de noodzaak tot evacuatie, en de coördinatie tussen verschillende hulpdiensten (Omroep Gelderland, 2025a).

De brand beschadigt ongeveer tien bedrijfspanden en dertig woningen, waarvan er enkele zijn verwoest (NU.nl, 2025). Ondanks de intensiteit van de brand en de snelle verspreiding, vallen er geen doden of gewonden (De Gelderlander, 2025). Wel moeten tientallen bewoners (tijdelijk) hun huis verlaten en moeten meerdere ondernemers hun onderneming (tijdelijk) sluiten. Onder de getroffen panden bevindt zich een aantal (rijks)monumentale panden waarbij de schade aanzienlijk is; sommige gevels kunnen niet behouden blijven en worden in de dagen na de brand gesloopt. Vermoedelijk is de brand ontstaan door brandstichting (De Gelderlander, 2025).

De brand in de historische binnenstad van Arnhem heeft een enorme impact op de inwoners van Arnhem en ver daarbuiten. Voor de honderden ingezette hulpverleners is het een ervaring die zij niet eerder hadden meegemaakt in hun carrière.

12.2 Overgang naar de nafase

Bij de opschaling naar GRIP-1 werd de Ovd-Bz gealarmeerd. In dit geval waren twee Ovd's-Bz actief, van wie er een deelnam aan het Commando Plaats Incident (CoPI) en de ander gestationeerd was op het stadskantoor bij het gemeentelijk crisisteam.¹⁶ Al snel na opschaling kwamen de crisiscoördinator (zie paragraaf 1.4) en een collega ook naar het stadskantoor om de eerste processen rondom opvang en nazorg in te richten.

Hoewel gemeentefunctionarissen al in enige mate bezig waren met het inrichten van de nafase, vond formeel de kanteling van de acute fase naar de nafase plaats na de afschaling naar GRIP-0. Langzaam vertrokken de andere diensten en kwam de nadruk te liggen op de gemeente. Het crisisteam van de gemeente kreeg een overdrachtsdocument met een aantal aandachtspunten, waaronder opvang, nazorg en het contact met verzekeringen.¹⁷ Het overdrachtsdocument was opgesteld door het Hoofd Taakorganisatie Preparatie Nafase uit het Regionaal Operationeel Team (ROT). Dit document bevatte meerdere aandachtspunten,

¹⁶ Door een logistieke fout in het systeem konden medewerkers van gemeente Arnhem niet het gehele stadhuis openen. Daardoor moesten de medewerkers, onder wie de Ovd-Bz en leden van het gemeentelijk crisisteam, evenals opgevangen bewoners, uitwijken naar het stadskantoor aan de rand van het centrum.

¹⁷ In samenwerking met Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland-Midden is gemeente Arnhem bezig om de overdracht van de acute fase naar de nafase beter vorm te geven.

waaronder psychosociale zorg en ondersteuning, de beveiliging van de plaats incident, terugkeer naar hun woning door, en langdurige opvang voor bewoners. Naast het contact dat het gemeentelijk crisisteam met de OvD-Bz had tijdens de GRIP-opscaling, was er een beperkt mondeling uitgevoerde overdracht.

12.2.1 Afschaling nafase

Tijdens het schrijven van dit rapport is de nafase nog niet afgerond. Zo is bijvoorbeeld nog niet alle schade van gebouwen en rijksmonumenten hersteld en zal de herbouw van het getroffen deel van het centrum van Arnhem naar verwachting nog jaren duren.

12.3 Uitgangspunten

De gemeente Arnhem hanteerde verschillende uitgangspunten om invulling te geven aan de nafase. Het gemeentelijk crisisteam handelde de eerste drie weken op basis van twee punten: het bieden van perspectief waar mogelijk en heldere communicatie naar getroffen. Het bieden van perspectief betekende dat de gemeente Arnhem bijvoorbeeld mededacht over de opvang van getroffen. Helder communicatie naar getroffen hield in dat de gemeente zo snel mogelijk nieuwe, feitelijke informatie met getroffen deelde, zodat zij wisten waar ze aan toe waren. Dit hield ook in dat de nadruk lag op het voorkomen van het delen van foutieve informatie. Naast bovengenoemde punten stonden nog twee zaken centraal: 1) voorkomen dat getroffen tegen bureaucratische muren zouden aanlopen en 2) hulp bieden aan getroffen waar nodig. Met betrekking tot dat laatste punt heeft het crisisteam regelmatig gesproken over de grenzen van de hulp, zoals het wel of niet uitbetalen van de kosten van hotelovernachtingen.

Het projectteam herbouw dat aangesteld werd om de wederopbouw na de stadsbrand te coördineren en de getroffen bewoners en ondernemers te ondersteunen, handelde vanuit drie uitgangspunten:

- > *Snelheid*: herbouw heeft prioriteit binnen de gemeentelijke opgaven.
- > *Kwaliteit*: een stedenbouwkundige, architectonische en duurzame kwaliteit van de herbouw met respect voor het erfgoed.
- > *Participatie en communicatie*: de aanpak vindt plaats in samenwerking met eigenaren (en eventueel andere betrokkenen) en duidelijke communicatie naar alle betrokkenen is van belang (Gemeente Arnhem, 2025a, p.2).

12.4 Organisatie van de nafase

De Gemeente Arnhem kent sinds ongeveer een jaar de functie overlast- en crisiscoördinator. Deze crisiscoördinator is werkzaam op de afdeling veiligheid en wordt tijdens (de nafase van) een incident vrijgemaakt van zijn reguliere werkzaamheden. De crisiscoördinator maakte tijdens de nafase van dit incident onderdeel uit van het gemeentelijk crisisteam.

Het gemeentelijk crisisteam wordt direct na een incident opgeroepen en neemt plaats in het stadskantoor. Het crisisteam richt zich op korte-termijn-activiteiten in de acute fase en nafase, zoals het organiseren van opvang en bijeenkomsten. Het aantal leden van het crisisteam is afhankelijk van het type incident. Op de dag van de stadsbrand en de dag erna namen ongeveer tien mensen deel in het crisisteam, onder wie een overlast- en

crisiscoördinator, een adviseur Crisisbeheersing, meerdere adviseurs Veiligheid, een OVD-Bz (tot aan afschaling GRIP-0), meerdere communicatieadviseurs en adviseur Economie. Het Rode Kruis en Slachtofferhulp Nederland waren aanwezig op de opvanglocatie en er was afstemming tussen deze organisaties en het crisisteam. Een dag na de brand koos het gemeentelijk crisisteam ervoor om in een kleinere bezetting het weekend door te werken, omdat de meeste processen van de nafase actief waren. Vanaf dinsdagavond droeg het crisisteam de 'acute' nafase na de laatste informatiebijeenkomst over aan het team Veilige Wijken van de gemeente Arnhem.

Drie weken na de brand werd het projectteam herbouw geactiveerd met de focus op de lange termijn, namelijk de heropbouw van het centrum van Arnhem. Voor de herbouw stonden de volgende actielijnen centraal:

- > Collectieve nazorg bieden aan getroffen bewoners en ondernemers.
- > Coördinatie en afstemming met ondernemers.
- > Coördinatie van werkzaamheden van de openbare ruimte.
- > Fysieke herbouw van het getroffen gebied.
- > In beeld brengen van de financiën en mogelijkheden rondom bijdrages van de provincie of het Rijk.

Aan elke actielijn werd een lid van het projectteam gekoppeld die ervoor verantwoordelijk werd. Het projectteam herbouw bestond uit functionarissen van onder andere het Team Leefomgeving, de afdeling Economie, de Omgevingsdienst en de afdeling Vastgoed/Erfgoed.

12.4.1 Beschikbare capaciteit

De capaciteit voor de uitvoering van de nafase kwam voornamelijk van de gemeente Arnhem. Met name in de eerste drie weken na de brand waren een aantal medewerkers van de afdeling veiligheid volledig ingezet op de nafase. De uitvoering van bepaalde nafase-activiteiten, zoals het plaatsen van hekwerk, deden andere organisaties. Daarna kwam het zwaartepunt bij het projectteam herbouw te liggen.

De werkzaamheden ten behoeve van de nafase kwam voor de meeste functionarissen van de gemeente boven op het reguliere werk. Organisatiebreed was besloten dat alles met betrekking tot de stadsbrand prioriteit had. Een risico daarvan was dat de reguliere werkzaamheden zich steeds verder zouden opstapelen. Dit gold echter niet voor de crisiscoördinator, wiens functie specifiek is ingericht om andere werkzaamheden te kunnen pauzeren, zodat hij of zij de focus volledig op de start van de nafase kan leggen.

Benodigde vaardigheden

Aan de respondenten is gevraagd welke vaardigheden functionarissen nodig hebben die een rol vervullen in de nafase. De volgende vaardigheden zijn genoemd:

- > Stevig in de schoenen staan.
- > Nee durven zeggen.
- > Inlevingsvermogen.
- > Om kunnen gaan met de heftigheid van een incident.

12.5 Thema's in de nafase

Tijdens de nafase van de stadsbrand kwamen allerlei thema's aan bod waarop gemeente Arnhem gehandeld heeft. De belangrijkste thema's waren communicatie en informatie, psychosociale zorg en ondersteuning, herstelwerkzaamheden en schadeafwikkeling en financiën.

12.5.1 Communicatie en informatie

In zowel het crisisteam als het projectteam herbouw stond communicatie naar getroffen en hoog op de prioriteitenlijst. In de middag van de stadsbrand deelden in een persconferentie de locoburgemeester¹⁸, de Operationeel Leider en politiechef informatie over de brand-(stichting), eventuele slachtoffers en de mogelijkheid dat bewoners konden terugkeren naar hun woning. Ook stond de locoburgemeester stil bij de impact op getroffen en werd de hulp geprezen die werd geboden door inwoners van Arnhem.

Verder werden de inwoners van Arnhem via de website van de gemeente geïnformeerd. Daarop stond een liveblog met informatie over de afgesloten delen van het centrum, de opvanglocaties en nieuws over de brand, zoals de brandoorzaak en gevaarlijke stoffen.

Op het nabijgelegen Jansplein werd door Salvage en de gemeente een mobiel loket geopend, waar getroffen inwoners en ondernemers terechtkonden met hun vragen. Daarmee wilde de gemeente voorkomen dat getroffen tegen bureaucratische muren aan zouden lopen. Ook werden door de gemeente enkele informatiebrieven gestuurd aan eigenaren van de getroffen gebouwen en aan omwonenden. In deze brieven werd onder andere verwezen naar de informatiebijeenkomsten (drie in totaal) die georganiseerd werden in de week na de brand. Tijdens deze bijeenkomsten lag de focus op het bieden van hoop en perspectief en het vertellen van de stand van zaken. In de eerste bijeenkomst legde de brandweer uit hoe de brand was ontstaan en zich had ontwikkeld, en welke delen van de stad afgezet waren. Verder vertelde de gemeente in alle bijeenkomsten over wat de getroffen konden verwachten, bijvoorbeeld het (kortstondig) sluiten van de horecagelegenheden of de duur van het schonen van de asbestdeeltjes.

In de dagen, weken en maanden na het incident was er direct contact tussen gemeentefunctionarissen en getroffen. Voor de gemeente was het belangrijk dat getroffen gehoord werden en hun verhaal konden delen.

Tijdens de brand en in de periode daarna werd de gemeenteraad periodiek op de hoogte gehouden van ontwikkelingen via Raadsinformatiebrieven. Ook was er op 9 april 2025 een informatieve raadsvergadering, waarin met behulp van beeldmateriaal een tijdlijn werd gepresenteerd waarin de verschillende stappen en fases waren weergegeven die de hulpdiensten, Omgevingsdienst en de gemeente Arnhem hadden doorlopen.

12.5.2 Psychosociale zorg en ondersteuning

Over het algemeen heerste het beeld bij de gemeente dat getroffen met name de eerste dagen erg waren geschrokken van de gebeurtenis. Hoewel enkele getroffen ook op langere termijn behoefte hadden aan psychosociale zorg en ondersteuning (PSH), was het

¹⁸ De burgemeester van Arnhem was op het moment van de stadsbrand op vakantie in het buitenland; hij brak de vakantie af en keerde zo snel mogelijk terug naar Arnhem.

merendeel de grootste schrik na een korte tijd bovengekomen. Voor zover bekend, gingen enkelen naar de POH-GGZ of zochten hulp bij een psycholoog.

De gemeente belegde de PSH-taak grotendeels bij de GGD-GHOR. Zelf pakte ze een rol in de PSH tijdens het organiseren van de informatiebijeenkomsten waar, zoals al benoemd, meerdere medewerkers van Slachtofferhulp Nederland aanwezig waren. Verder speelden medewerkers (economie, wijkveiligheid, team leefomgeving) van de gemeente Arnhem voor bewoners en contactpersonen voor getroffen bedrijfseigenaren ook een informele rol in het bieden van nazorg. Zij hadden nauw contact met getroffen en konden hen zo nodig doorsturen naar passende hulpverlening.

Voor bewoners organiseerde de gemeente een aantal bewonersbijeenkomsten in de maanden na de brand met als doel om de behoeften te peilen en waar mogelijk daarin te ondersteunen. In vergelijking met andere wijken is het in het centrum echter lastig om contact te houden vanwege het grote verloop van bewoners, die voor een aanzienlijk deel studenten zijn. Desondanks wonen er nog altijd veel mensen in het centrum die (indirect) zijn getroffen door de brand.

12.5.3 Herdenken

Ter nagedachtenis aan de stadbrand en de (gedeeltelijke) verwoesting van het historisch erfgoed is door gemeente besloten een tijdelijke muurschildering te maken op een van de getroffen delen van de door brand aangetaste gebouwen. Het doel daarvan was dat langslappende mensen niet de door de brand veroorzaakte zwarte ravage zouden zien, maar door de kleur juist hoop zouden ervaren.

12.5.4 Herstelwerkzaamheden

De stadsbrand verwoestte een aanzienlijk deel van het centrum. Voor de gemeente bleek het een grote uitdaging om de herstelwerkzaamheden uit te voeren. De moeilijkheid zat voornamelijk in de getroffen (rijks)monumenten en de regelgeving daaromheen. Er moest steeds goed afgewogen worden of de historische gebouwen gesloopt of gerenoveerd zouden worden. Er werd uitgebreid onderzoek gedaan naar de mogelijkheden tot het behouden van (delen van) historische gevels (Gemeente Arnhem, 2025a). Daarbij was de asbestsanering ook gestart in lijn met het goedgekeurde sloop- en saneringsplan van de aannemer. Vanuit veiligheidsoverwegingen werden de monumentale muren aan de kant van de Varkensstraat grotendeels gesloopt (Gemeente Arnhem, 2025b).

De sloop- en herstelwerkzaamheden lopen op dit moment nog door. Alle activiteiten die daarmee gepaard gaan, worden begeleid door erfgoedexperts en verlopen in samenspraak met de eigenaren van de panden.

Opvang

Door de brand werden tientallen mensen geëvacueerd uit het centrum. Voor hen richtte de gemeente een opvanglocatie in het stadskantoor in. De gemeente ging ook direct aan de slag met het organiseren van overnachtingsplekken voor de getroffen inwoners. In eerste instantie werd aan de getroffen zelf gevraagd of ze een overnachtingsplek konden regelen in hun eigen omgeving (het stimuleren van zelfredzaamheid). Degenen die zelf geen overnachtingsplek konden organiseren, hielp de gemeente met het vinden van een hotel. Voor veel geëvacueerde bewoners gold dat zij na een aantal dagen weer in hun woning terecht konden. Vijf woningen waren echter onbewoonbaar geworden. De gemeente hielp de

getroffenen in samenwerking met verschillende woningcorporaties zoeken naar een nieuwe woonplek. Ook waren er Arnhemmers die een slaapplek of woning aanboden. Na een aantal maanden hadden alle getroffenen een nieuwe woning. In het verlengde hiervan werd ook voor bedrijfs- en pandeigenaren door de gemeente meegedacht in de zoektocht naar een nieuw bedrijfspand.

12.5.5 Schadeafwikkeling en financiën

Naast de door de brand verwoeste woningen en bedrijfspanden waren omliggende gebouwen ook (deels) beschadigd, voornamelijk door rook- en waterschade. De kosten voor deze schade werden met name op de verzekeringen verhaald. Slechts enkele getroffenen waren niet (volledig) verzekerd. Met ondersteuning van Salvage konden zij (financiële) bijstand aanvragen. Gemeente Arnhem ondersteunde hierin waar mogelijk door bijvoorbeeld getroffenen in contact te brengen met Salvage.

De gemeente Arnhem nam een deel van de kosten op zich die niet werd gedekt door verzekeringen. Zo financierde ze de hotelovernachtingen. Met het oog op de herstelwerkzaamheden verzocht de gemeente de Provincie Gelderland en het Rijk om financiële hulp. De provincie reserveerde daarop anderhalf miljoen euro voor de herbouw van het centrum, evenveel als (het college van B&W van de gemeente Arnhem had vrijgemaakt voor herstel van de incidentlocatie Omroep Gelderland, 2025b).

Burgerinitiatieven

Tijdens de brand werden er vele burgerinitiatieven opgezet om getroffenen te ondersteunen, zoals een kleding- en cosmetica-inzameling, het aanbieden van (tijdelijke) woonruimte en een crowdfundingactie. De crowdfundingactie haalde uiteindelijk 65.000 euro op. De gemeente was vanaf de zijlijn betrokken bij deze crowdfundingactie, maar was bewust niet verantwoordelijk voor het verdelen van de gelden. De vraag wie het geld het meeste nodig had, was immers lastig te beantwoorden. De gemeente ondersteunde de initiatiefnemers wel bij het in kaart brengen van de getroffenen die financiële hulp konden gebruiken. De animo voor de inzamelactie was overweldigend; mensen boden zoveel spullen aan, dat de inzameling uiteindelijk werd stopgezet. De overgebleven ingezamelde kleding en spullen werden naar de kleding- of voedselbank gebracht.

12.5.6 Onderzoeken en verantwoorden

De Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland-Midden voerde een multidisciplinaire incidentevaluatie uit naar aanleiding van de stadsbrand, waar ook bevolkingszorg onderdeel van uitmaakte. Ook werd de samenwerking tussen betrokken afdelingen in acute fase door de gemeente geëvalueerd. Aangezien de nafase nog niet is afgerond, is deze nog niet geëvalueerd; verwacht wordt dat dit wel zal gebeuren.

Er loopt een strafrechtelijk onderzoek naar drie verdachten van de brand. De politie kwam de verdachten onder meer op het spoor dankzij camerabeelden en tips. Naar verwachting wordt de rechtszaak op 31 maart en 1 april 2026 verder inhoudelijk behandeld.

Leren van ervaringen

Aan de respondenten is gevraagd wat zij goed vonden gaan en wat beter had gekund met betrekking tot de nafase. De volgende punten werden genoemd.

Wat ging goed?

- > Bewoners meenemen in wat de gemeente doet: laten weten waar men aan toe is. Betrokkenen voelden zich gezien en gehoord.
- > Het regelen van opvang en een nieuwe woonplek voor getroffen en. Mensen waren tevreden over de opvanglocatie en hoe ze geholpen werden bij het vinden van een nieuwe woonplek.
- > Samenwerking in het gemeentelijk crisisteam, ook met de extra OvD-Bz in het stadskantoor.
- > De informatie die gemeente Arnhem deelde met de inwoners was correct. Daardoor werden de juiste verwachtingen geschept.
- > De structuur in de actielijnen van het projectteam herbouw: iedereen wist wat te doen.
- > Er was sprake van een goed improvisatie- en aanpassingsvermogen.

Wat kan beter?

- > De borging van acties ten aanzien van de burgerinitiatieven. Er was sprake van een zeer groot incident, waarbij vele burgerinitiatieven werden opgetuigd. Het was niet altijd duidelijk welke activiteiten binnen de gemeente allemaal georganiseerd werden en waar die binnen de gemeente belegd moesten worden.
- > Het versterken van organisatiebrede crisisbetrokkenheid: het eerder betrekken en activeren van verschillende gemeentelijke afdelingen in snelle crisisgerichte acties.
- > Oefenen met GRIP-2-situaties in de koude fase. Oefenen optimaliseert de samenwerking tussen het CoPI, ROT en gemeentelijk crisisteam. Nu was de samenwerking op momenten versnipperd. De afschaling naar GRIP-0 kwam voor gemeente enigszins onverwachts; een overdracht in overlegvorm was wenselijk geweest.
- > De continuïteit van de gemeente en de nafase: niet alle crisisscenario's, contacten en netwerken zijn in crisisdraaiboeken verwerkt. Contacten en kennis waren daardoor deels persoonsafhankelijk. Ondanks het aanwezige improvisatie- en aanpassingsvermogen, brengt dit de continuïteit en kwaliteit van de nafase in gevaar.

13 Rode draden

In dit hoofdstuk beschrijven we een aantal terugkerende, overkoepelende thema's en de belangrijkste bevindingen uit de onderzochte casuïstiek: de rode draden. Het is een beschrijving van opvallende zaken, zonder daar direct conclusies aan te verbinden.

13.1 Overgang naar de nafase

Als de hulpdiensten de incidentlocatie verlaten en/of de crisisorganisatie afschaalt, is een impactvolle gebeurtenis lang niet altijd ten einde. Een overdracht van taken van de crisisorganisatie naar de gemeente kan dan bijdragen aan een zo goed mogelijke terugkeer naar het 'normale'. Hoe verliep de overgang van de acute fase naar de nafase in de onderzochte casussen?

Een groot deel van de respondenten had het gevoel dat de overdracht beter had mogen verlopen. In de onderzochte casuïstiek was het voor betrokkenen soms onduidelijk wanneer de overgang van de acute fase naar de nafase plaatsvond. Hierdoor was niet altijd duidelijk waar de verantwoordelijkheden lagen: bij de crisisorganisatie of al bij de gemeente? Dit had er ook mee te maken dat werkzaamheden in de acute fase deels naadloos overliepen in de nafase. Denk bijvoorbeeld aan de psychosociale zorg en ondersteuning aan getroffen en vaak binnen enkele uren na een incident al startte, maar nog lange tijd in de nafase doorliep. Het woord overdracht creëert de suggestie dat er een moment te markeren is waarop het een stopt (de acute fase) en het ander begint (de nafase). In de werkelijkheid is dat veel diffuser.

De casuïstiek laat verschillende vormen van overdracht zien. Bij twee casussen (gasexplosies Bilthoven en tramaanslag Utrecht) die zich afspeelden in Veiligheidsregio Utrecht dacht het actiecentrum preparatie nafase na over de thema's die zouden spelen in de nafase. Ook droeg het actiecentrum een opgesteld plan van aanpak over aan de incidentgemeente. Na de tramaanslag in Utrecht stelde het gemeentelijk beleidsteam ook voorwaarden voor het afschalen van de crisisorganisatie om te waarborgen dat de nafase goed was voorbereid en de gemeente klaar was om de nafase te starten. Het moment van afschalen verschaftte daar direct duidelijkheid over de start van de nafase. Na de stadsbrand in Arnhem werkten de OvD's-BZ een overdrachtsdocument uit met een aantal aandachtspunten voor de nafase, die na bespreking in het CoPI en ROT werd opgestuurd naar het crisisteam van de gemeente. Een warme, fysieke overdracht vond niet plaats.

In sommige gemeenten (bijvoorbeeld na de schietincidenten in Rotterdam) was er sprake van een meer trapsgewijze overdracht van de nafase. In de acute fase startte bevolkingszorg met het formuleren van de aandachtspunten voor de nafase voor de overdracht naar de gemeente. Vervolgens startte het gemeentelijk crisisteam de eerste acties voor de nafase, waarna de nafase geleidelijk werd overdragen aan de reguliere gemeentelijke organisatie.

Ook in Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid werd na het truckongeval in de acute fase al nagedacht over de thema's die zouden spelen in de nafase, maar hier stelde het bestuur het plan van aanpak niet vast. Veiligheidsregio Zuid-Limburg stelde een algemeen overdrachtsdocument op voor de preparatie van de nafase voor de gemeenten die getroffen waren door de overstromingen in 2021. De aard en omvang van het nafasetraject waren echter voor iedere getroffen gemeente verschillend, dus de gemeente Valkenburg dacht zelf ook na over een geschikte aanpak van de nafase. In Rotterdam stelde het actiecentrum bevolkingszorg na de schietincidenten een lijst met aandachtspunten op voor de overdracht naar de nafase, maar er werd geen officieel overdrachtsdocument opgesteld. Dit zorgde ervoor dat er soms onduidelijkheid was over de taken en wie de regie voerde over het nafaseproces.

In sommige gevallen was er sprake van een zogenoemde 'warme' mondelinge of schriftelijke overdracht van de acute fase naar de nafase. Soms vond de overdracht alleen schriftelijk plaats, zoals na de gasexplosies in Bilthoven en na de stadsbrand in Arnhem. Een warme overdracht vond bijvoorbeeld plaats na het truckongeval in Nieuw-Beijerland: op het gemeentehuis vond de overdracht plaats waarbij de belangrijkste functionarissen aanwezig waren uit de acute fase en de belangrijke functionarissen die in de nafase een rol zouden spelen. Soms was er volgens de respondenten geen overdracht nodig van de crisisorganisatie naar de incidentgemeente. Dit speelde bijvoorbeeld in Oss, waar de OvD-BZ ook de leider van het team nafase werd en in Amsterdam waar de gemeenteambtenaren ook al een rol speelden in de acute fase. Zij konden hun werkzaamheden na het afschalen van de crisisorganisatie direct voortzetten.

Rode draden

Een aantal elementen heeft bijgedragen aan onduidelijkheid rond de overdracht naar de nafase.

- > Een aantal activiteiten uit de acute fase loopt door in de nafase (bijvoorbeeld PSH).
- > De voorbereiding van de nafase start al in de acute fase, al dan niet resulterend in een plan van aanpak.
- > Besluitvorming (zowel in de crisisorganisatie als binnen het gemeentelijk bestuur) over de invulling van de nafase vindt niet altijd plaats.
- > Een warme overdracht door middel van een gesprek naar de incidentgemeente vindt niet standaard plaats.

13.2 Formuleren van uitgangspunten

Het formuleren van uitgangspunten kan helpen om processen op te starten: wat gaan we doen, vanuit welke gedachten, waarden en kaders, en hoe gaan we het doen? Daarmee geven uitgangspunten ook richting aan de grenzen van de overheidszorg voor getroffen. In hoeverre werden er uitgangspunten geformuleerd in de onderzochte casussen?

In drie casussen hebben gemeenten expliciet uitgangspunten geformuleerd bij de start van de nafase. Na het Stintongeval formuleerde het CoPI drie uitgangspunten op basis waarvan de gemeente Oss handelde: de families van de slachtoffers (en hun behoeften) staan op één, open en eerlijke communicatie en acteren op waar behoefte aan is.¹⁹ Gemeente Utrecht hanteerde na de tramslag onder andere als uitgangspunt 'Utrecht zijn we samen' om zo ruimte te geven aan de verwerking van de gebeurtenissen. Aan de afhandeling van

¹⁹ Hoe concreet uitvoering gegeven werd aan deze uitgangspunten en of ze bijdroegen aan het geven van grenzen van de overheidszorg, is niet aan bod gekomen.

de nasleep werd het uitgangspunt 'zorgvuldigheid' gekoppeld. Die uitgangspunten gaven richting aan de uitvoering van de activiteiten. Ten slotte hanteerde de gemeente Arnhem in de eerste drie weken na de brand twee uitgangspunten om invulling te geven aan de nafase: het bieden van perspectief waar mogelijk en heldere communicatie naar getroffen en.

Vaker waren er geen expliciete uitgangspunten geformuleerd of was het voor respondenten onduidelijk of dit was gebeurd. In de gesprekken kwamen meestal wel enkele impliciete uitgangspunten terug die invloed hadden op de werkzaamheden in de nafase. Voor de nafase van de schietincidenten in Rotterdam formuleerde de gemeente bijvoorbeeld geen expliciete uitgangspunten, maar werden activiteiten wel bepaald vanuit het perspectief van 'caring government' (zie ook Geense et al., 2024). Dit hield in dat de gemeente met name handelde vanuit de behoefte van de inwoners en betrokkenen. De gemeente Valkenburg formuleerde ook geen formele uitgangspunten, maar sloot aan op waar behoefte aan was. De respondenten noemde een tweetal nadelen van het niet expliciteren van uitgangspunten: besluiten over te ondernemen acties lieten lang(er) op zich wachten en de hulp die een getroffene kreeg was (soms) afhankelijk van de functionaris die hielp. Na de gijzeling in de Apple store gaven de gemeenteambtenaren richting aan hun werkzaamheden op basis van het uitgangspunt 'alle inzet moet maatwerk zijn'. Zo probeerde de gemeente aan te sluiten bij de behoeften van betrokkenen en getroffen en. Dit uitgangspunt was niet vastgelegd.

In een enkele casus formuleerde de gemeente uitgangspunten pas gaandeweg, vanwege een verschillende kijk op een onderwerp of wanneer ergens duidelijkheid over nodig was. In Bilthoven was bijvoorbeeld duidelijkheid nodig over de omgang van de gemeente met bewoners die niet verzekerd waren. Bij zowel de valwind in Leersum als de overstroming in Valkenburg werd pas later in de nafase een uitgangspunt geformuleerd voor de herstelfase: 'Building back better'. Dit hield in dat wat verloren was gegaan, hersteld moest worden, maar op zo'n manier dat het beter zou worden dan het was. Onbekend is of dit in alle gevallen zo is ervaren door gedupeerde burgers. Ook kunnen interpretaties van wat 'beter' is variëren.

Rode draden

Het formuleren van uitgangspunten is geen standaard onderdeel van de invulling van de nafase.

- > Waar dit wel gebeurt, zien de onderzoekers met name uitgangspunten over het 'hoe', de opstelling naar burgers toe ('caring'), de invulling van het proces ('samen'), en de richting van het resultaat ('better').
- > Grenzen aan overheidszorg worden zelden genoemd; niet wat betreft inhoud, capaciteit, duur, organisatie of financiën voor de uitvoering.
- > Uitgangspunten worden soms gaandeweg gespecificeerd of toegevoegd.

13.3 Organisatie van de nafase

Het bestuur van de gemeente en veiligheidsregio is verantwoordelijk voor de veiligheid en gezondheid van de samenleving bij een impactvolle gebeurtenis, zowel op de korte als de lange termijn. Het zwaartepunt van de nafase is in principe lokaal belegd. Hoe organiseerde gemeenten de nafase in de onderzochte casussen?

De onderzochte casussen laten zien dat de organisatie van de nafase vooral heel pragmatisch verliep; er is geen duidelijke lijn terug te vinden. In de acute fase van de crisisbeheersing is sprake van vaste structuren (procesuitwerkingen), maar dit zien we niet terug in de

nafase. De nafase kent bijvoorbeeld geen standaard team met een vaste bezetting dat is opgeleid, zoals we dat zien in de multidisciplinaire crisisteam. Afhankelijk van de thema's die speelden en de context van de casus, werden gemeenteambtenaren gevraagd een bijdrage te leveren aan de nafase. Ook is er niet in elke casus een 'leider nafase' voor het nafaseteam, iets wat we wel zien bij het CoPI (leider CoPI) en het ROT (Regionaal Operationeel Leider). Na de schietincidenten in Rotterdam benoemde de gemeente bijvoorbeeld geen projectleider nafase. Hierdoor misten betrokkenen onder andere een aanspreekpunt met regie op de lange termijn. Er ontbrak iemand die het hele proces van de nafase centraal monitorde en zicht had op wat er nodig was en zaken kon regelen en organiseren.

Dat er geen duidelijke lijn in de organisatie is terug te vinden, is ook te zien aan de verschillende namen die het team kreeg dat de nafase moest organiseren. De nafase werd onder andere opgepakt door een gemeentelijk crisisteam (schietincidenten Rotterdam en stadsbrand Arnhem), een gemeentelijk beleidsteam (valwind Leersum), een actiecentrum nafase (gasexplosies Bilthoven), projectteam nafase (truckongeval Nieuw-Beijerland), een stuurgroep en projectteam nafase (tramaanslag Utrecht) en een operationeel team nafase (Stintongeval Oss).

Het college van burgemeester en wethouders en/of de gemeenteraad heeft een sturende verantwoordelijkheid in de nafase. Zij kunnen bijvoorbeeld richting geven aan wat een team nafase kan en mag door het vaststellen van een plan van aanpak. Ook hebben zij de mogelijkheid om prioritering aan te geven in de werkzaamheden die voortkomen uit de nafase en de reguliere werkzaamheden. Wanneer het college van burgemeester en wethouders geen plan van aanpak voor de nafase vaststelt, kan dit zorgen voor moeilijkheden in de prioritering van de werkzaamheden die horen bij de nafase. Hier was bijvoorbeeld sprake van na de gasexplosies in Bilthoven. De gemeenteraad van Valkenburg stelde het programmaplan Nafase Watersnoodramp wel vast. Ook legden de burgemeester en de gemeentesecretaris verantwoording af over het programma aan de gemeenteraad. Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Utrecht was collectief verantwoordelijk voor de nafase van de tramaanslag.

De nafase kan behoorlijk beslag leggen op de capaciteit van een gemeente. In de onderzochte casussen zijn wat dit betreft verschillen te zien. Zo varieerde de duur van de nafase in de onderzochte casussen. Soms speelde de nafase slechts enkele weken, vaker was dit een jaar of langer. De nafase van de gijzeling in de Apple Store is een voorbeeld van een korte nafase. In het stadsdeel bestond weinig onrust en er kwamen beperkte hulpvragen binnen bij de gemeente. Anders was dit voor de nafase van de schietincidenten in Rotterdam. De grote hoeveelheid mensen die direct of indirect betrokken was bij de schietincidenten, leverde de gemeente voor langere tijd veel werk op (voor met name de nazorg). Ook het herstellen van de schade na de overstroming van Valkenburg en de valwind in Leersum zorgde voor veel extra werk voor de gemeenten gedurende lange tijd.

Zeker bij de casussen met een lange nafase speelde het balanceren tussen de uitvoering van taken in de nafase (het bijzondere) en de uitvoering van reguliere activiteiten (het normale) een belangrijke rol. Wat hierin meespeelde, was het vermogen van gemeenten om voldoende capaciteit te organiseren voor de nafase. Of dit lukte was afhankelijk van de financiële situatie van de gemeente en de grootte van de gemeente. Zo kon de gemeente Valkenburg extern capaciteit inhuren voor de nafase, omdat ze financieel goed bij kas zat. In Rotterdam en Enschede was voldoende menskracht voorhanden. Anders was dit voor

(vooral) de kleinere gemeenten. Na de gasexplosies in Bilthoven beschikte de gemeente over onvoldoende capaciteit voor de nafase en bleef het reguliere werk liggen. Ook na het truckongeval in Nieuw-Beijerland bleef regulier werk liggen, doordat gemeenteambtenaren vrijgesteld werden om taken voor de nafase uit te voeren. Vanuit de reguliere organisatie was er echter weinig zicht op de werkzaamheden in de nafase, waardoor het feit dat regulier werk bleef liggen op weinig begrip kon rekenen. Daarnaast bleek het voor sommige projectteamleden lastig om na zo'n intensieve periode de draad van het reguliere werk weer op te pakken – zeker gezien de opgelopen achterstanden.

Rode draden

Een aantal rode draden hangt samen met de organisatie van de nafase.

- > De nafase vraagt soms om flinke inspanningen van een gemeentelijke organisatie: de duur van de nafase varieert van enkele dagen tot meerdere jaren.
- > De organisatie van de nafase wordt veelal pragmatisch gevormd, slechts een enkele keer wordt een meer gestructureerde aanpak gehanteerd.
- > In de opstart van de nafase is in ieder geval van belang om zicht te krijgen op wat te verwachten is, de groepen betrokkenen en getroffen en te onderscheiden, een werkwijze te bepalen, afstemming te zoeken met de reguliere taken van de gemeente en afstemming te zoeken met het college van burgemeester en wethouders en/of de gemeenteraad.
- > De capaciteit waaruit gemeenten kunnen putten, bepaalt de mogelijkheden; deze varieert sterk.

13.4 Thema's in de nafase

De nafase staat in het teken van herstel en nazorg, en ook van verantwoording en onderzoek. Welke thema's precies spelen, is afhankelijk van het karakter van de gebeurtenis. Welke thema's speelden hoofdzakelijk in de onderzochte casussen en op welke wijze werd invulling gegeven aan deze thema's?

13.4.1 Communicatie en informatie

De eerste informatie over het incident en wat mensen moeten doen in bepaalde situaties wordt altijd al verstrekt in de acute fase, maar deze communicatie loopt door in de nafase. Op basis van de onderzochte casussen zien we dat gemeenten verschillende communicatiemiddelen inzetten om informatie te verstrekken. Ook hield een aantal gemeenten rekening met verschillende doelgroepen. Om het bredere publiek van informatie te voorzien (zowel een bevolkingszorg-, nazorg- als een herstellingszorgthema), startten veel gemeenten een liveblog op hun eigen website. Hierin werd onder andere informatie gedeeld over de gebeurtenis zelf, over de plaats waar mensen terechtkonden met vragen of hun zorgen konden uiten, en over bijeenkomsten en/of herdenkingen. Vergelijkbare informatie deelden sommige gemeenten (ook) via hun sociale mediakanalen, via bewonersbrieven en tijdens bewonersbijeenkomsten.

In een paar casussen opende de gemeente een centraal punt waar getroffen en/of betrokkenen fysiek naar toe konden om hun ervaringen te delen, informatie op te halen, vragen te stellen of andere ondersteuning te krijgen (een loketfunctie). Dit voorkwam dat inwoners van het kastje naar de muur werden gestuurd of steeds weer hun verhaal moesten doen. Dit gebeurde bijvoorbeeld na de valwind in Leersum, de schietincidenten in Rotterdam, de gijzeling in de Apple Store in Amsterdam en na de stadsbrand in Arnhem.

Voor de communicatie met slachtoffers, nabestaanden of andere direct getroffen personen hadden gemeenten vooral persoonlijk contact. Vaak verzorgde de burgemeester dergelijke contacten, soms een familierechercheur, familieambtenaar of casemanager.

13.4.2 Psychosociale zorg en ondersteuning

Op basis van de onderzochte casussen blijkt dat er steeds een (grote) behoefte was aan psychosociale zorg en ondersteuning. Vrijwel direct na de (meeste) gebeurtenissen werd Slachtofferhulp ingeschakeld om met getroffen personen in gesprek te gaan. Voor sommigen was een enkel gesprek voldoende, maar anderen werden doorverwezen naar hulpverlening binnen de reguliere zorgverlening voor een uitgebreider traject.

Opvallend is dat na de overstroming van Valkenburg en de valwind in Leersum pas na enkele weken voor de gemeente duidelijk werd dat er een grote behoefte was aan psychosociale ondersteuning. Wellicht wordt de psychische impact van en de sociale dynamiek binnen de lokale gemeenschap na dergelijke gebeurtenissen door gemeenten onderschat. In beide casussen was er slechts beperkt sprake van menselijk leed (dat wil zeggen: er waren geen doden of zwaargewonden gevallen), maar werd wel de veilige leefomgeving van mensen aangetast. Menselijk leed is anders dan materiële schade, maar ook dat laatste, inclusief de afhandeling, kan een substantiële impact hebben op het welzijn en de gezondheid van mensen.

Bij grotere aantallen betrokkenen, zoals bij de schietincidenten in Rotterdam, kan er behoefte zijn aan gecoördineerde hulpverlening op het gebied van psychosociale zorg en ondersteuning. In Rotterdam is de Psychosociale Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (PSHOR) opgestart, gecoördineerd door de GHOR. In Rotterdam is de PSHOR na de acute fase ook in de nafase ingezet op verzoek van de gemeente, terwijl zij strikt genomen maximaal 72 uur wordt ingeschakeld. Door een warme overdracht werd daarna de psychosociale zorg en ondersteuning overgedragen aan de gemeente.

In de meeste casussen besteedde de gemeente aandacht aan nazorg aan het eigen personeel. Voor medewerkers van de gemeente Oss die werkzaam waren bij de opvanglocatie voor familieleden en andere direct betrokkenen na het ongeluk met de Stint, regelde de gemeente direct psychosociale zorg en ondersteuning. Ook werden andere medewerkers die betrokken waren bij het incident benaderd met de vraag of ze hulp nodig hadden bij het verwerken van het ongeval. Na de tramaanslag in Utrecht, de schietincidenten in Rotterdam en de gasexplosies in Bilthoven schakelde de gemeente of veiligheidsregio voor betrokken medewerkers bedrijfsopvangteams in of boden andere vormen van psychosociale ondersteuning aan. Na het truckongeval in Nieuw-Beijerland werd tijdens de nafase aan het begin en aan het einde van de dag aan de betrokken ambtenaren gevraagd hoe ze erbij zaten om te monitoren of ondersteuning gewenst was.

13.4.3 Rouwverwerking en herdenking

Bij alle casussen waarbij dodelijke slachtoffers te betreuren waren (Stintongeval Oss, truckdrama Nieuw-Beijerland, schietincidenten Rotterdam en tramaanslag Utrecht) ontstond een herdenkingsplek op de locatie van de gebeurtenis. Deze locaties werden drukbezocht: mensen legden bloemen, brieven, kaarten, tekeningen en knuffels neer om de slachtoffers te herdenken. Wat de ervaringen laten zien, is dat gemeenten zorgvuldig om dienen te gaan met herdenkingslocaties. Zo verplaatste de gemeente de herdenkingsplek in Nieuw-Beijerland vanwege veiligheidsproblemen, maar communiceerde dit vooraf niet aan

nabestaanden en betrokkenen. Het bracht een schrikreactie teweeg, waarna de gemeente besloot om de herdenkingsplek weer terug te verplaatsen naar de oorspronkelijke locatie en andere veiligheidsmaatregelen te treffen. Ook maakten weersomstandigheden het noodzakelijk om maatregelen op de herdenkingslocaties te treffen. De gemeente Oss plaatste een overkapping om te zorgen dat de neergelegde spullen niet nat zouden regenen. In Rotterdam en Nieuw-Beijerland haalde de gemeente de kaarten, knuffels en tekeningen vanwege slecht weer naar binnen, zodat ze niet zouden beschadigen en nabestaanden ze later in ontvangst konden nemen. Alle gemeenten overlegden met nabestaanden waar hun behoeften lagen met betrekking tot de kaarten, knuffels en tekeningen. Soms wilden nabestaanden alle spullen in ontvangst nemen, soms maakten zij een keuze en soms wilden zij alleen een keer kijken bij de opgeslagen spullen.

Niet alleen in casussen met dodelijke slachtoffers, maar ook in de meeste andere casussen organiseerden de gemeenten herdenkingsbijeenkomsten of hielpen daarbij. Vaak vonden deze bijeenkomsten binnen enkele weken na de gebeurtenis plaats. De casussen laten echter zien dat rouw en herdenking niet alleen plaatsvinden in de eerste weken na een gebeurtenis. Vaak vindt in de jaren erna, op de datum van de gebeurtenis, een moment van herdenking plaats wat (mede) wordt georganiseerd door de gemeente. De vraag die veel gemeenten lastig vonden om te beantwoorden, was hoe lang ze door moesten gaan met het organiseren van een herdenkingsmoment.

Herdenken vond niet alleen plaats tijdens bijeenkomsten. Zo werd in Leersum een boek gemaakt met daarin de verhalen van getroffenen, hulpverleners en bestuurders.

13.4.4 Herstelwerkzaamheden

Bij ongeveer de helft van de casussen was schade ontstaan die zo snel mogelijk hersteld moest worden om – voor zover haalbaar – terug te kunnen keren naar het normale. De omvang van die herstelwerkzaamheden varieerde enorm. Na het truckongeval in Nieuw-Beijerland bestonden de werkzaamheden vooral uit het opruimen van de incidentlocatie, wat binnen een dag klaar was. De schietincidenten in Rotterdam en de brand die werd gesticht, zorgden ervoor twee woningen dusdanig beschadigd werden, dat het herstel ervan lang duurde. Na de gasexplosies in Bilthoven waren 28 woningen beschadigd. Enkele dagen na de gebeurtenis, werd gestart met het leeghalen van de woningen. Het besluit wat er met het flatgebouw moest gaan gebeuren (herstellen of slopen en nieuwbouwen), liet geruime tijd op zich wachten. Uiteindelijk werd gekozen voor slopen. Nog langer duurden de herstelwerkzaamheden na de overstroming in Valkenburg en de valwind in Leersum. Daar waren niet alleen woningen getroffen, maar ook bedrijven, overheidsgebouwen en vitale infrastructuur. Bovendien moest na de valwind in Leersum ook herstel plaatsvinden van de natuur- (gebieden). Hier duurden de herstelwerkzaamheden enkele jaren. De verwachting is dat in Enschede het herstellen van de getroffen wijken door de wateroverlast ook enkele jaren zal duren. Op dit moment wordt nog gewerkt aan een uitvoeringsplan. Hoewel in zowel Valkenburg als Enschede ingezet werd en wordt op het herstel van de schade, bestaat in beide steden een kans op herhaling wanneer opnieuw een grote hoeveelheid regen zal vallen.

Een belangrijk thema is huisvesting; denk aan de gasexplosies Bilthoven en de wateroverlast in Enschede waar mensen (tijdelijk) niet terug konden keren naar hun woning. Soms liet een antwoord op de vraag of, en zo ja wanneer, ze weer konden terugkeren naar hun woning lang op zich wachten. Dit leidde tot veel onzekerheid en stress. Gemeenten

worstelden soms met het vraagstuk over het betalen van de kosten gerelateerd aan tijdelijke huisvesting: welke kosten horen daar wel en niet bij?

13.4.5 Schademanagement en financiën

In de casussen waar mensen schade hadden aan hun woning, was de directe rol van de gemeente beperkt. Gemeenten hielpen inwoners wel met hun vragen en verwezen ze door naar de verzekeraars en in het geval van huurwoningen naar de woningcorporaties. Zij gingen en gaan echter niet over het vergoeden van schade aan woningen. Dat wordt door gemeenten vooral gezien als verzekeringswerk. Niet alle getroffen personen beschikten echter over een inboedelverzekering. Daarom stelde de gemeente na de gasexplosies in Bilthoven een bedrag beschikbaar voor getroffen personen, waarmee inboedel en kleding aangeschaft konden worden.

Na de tramaanslag in Utrecht was de gemeente niet aansprakelijk voor de schade. Wel zag ze het als haar taak om betrokkenen zo goed mogelijk te informeren over de (on)mogelijkheden om schade te verhalen. In sommige casussen (bijvoorbeeld na de overstroming in Valkenburg en de valwind in Leersum) vroeg de gemeente bij de provincie of het Rijk om extra geld voor het herstellen van niet-verzekerde schade. De overstroming van Valkenburg werd uitgeroepen tot een nationale ramp. De Wet tegemoetkoming schade bij rampen werd ingezet en Nederland zamelde geld in voor het Nationaal Rampenfonds. De valwind in Leersum werd niet uitgeroepen tot een nationale ramp. Wel kreeg de gemeente geld van de provincie Utrecht voor het herplanten van bomen en er werd geld uitgekeerd uit de noodmiddelen van het toenmalige ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

Na het Stintongeval en de stadsbrand in Arnhem organiseerden inwoners een crowdfunding voor de getroffen personen. De rol van de gemeente was hierin faciliterend. Na het stintongeval startte twee initiatieven om geld in te zamelen. De gemeente bracht beide initiatieven samen, waarna een stichting werd opgericht. Na de stadsbrand in Arnhem werd een inzamelingsactie door een aantal inwoners opgetuigd en ondergebracht in een stichting. De stichting keek samen met de gemeente hoe het geld het beste verdeeld konden worden onder de getroffen personen. Naast de inzameling van geld werden in Arnhem via burgerinitiatieven ook kleding ingezameld en (tijdelijke) woonruimte aangeboden.

13.4.6 Onderzoeken

In vrijwel alle casussen werd de inzet van de crisisorganisatie (de multidisciplinaire inzet) in de acute fase (intern) geëvalueerd, maar een evaluatie van de nafase bleken gemeenten vrijwel nooit uit te voeren. Uitzondering hierop is de gemeente Hoeksche Waard die de nafase van het truckongeval wel evalueerde op basis van documenten en twee reflectiesessies met het beleidsteam en het projectteam nafase. Na de tramaanslag in Utrecht en de valwind in Leersum werd alleen de overdracht van de acute fase naar de nafase geëvalueerd.

Gemeenten monitorden of evalueerden nauwelijks hoe betrokkenen of nabestaanden de geboden hulpverlening ervaren. Een uitzondering hierop is de tramaanslag in Utrecht. Na dit incident vroeg de gemeente de GGD een gezondheidsonderzoek te starten om na te gaan of getroffen personen, nabestaanden en getuigen de gewenste zorg hadden ontvangen. Soms hadden gemeenten wel een beeld van de manier waarop de hulpverlening was ervaren op basis van contactmomenten met getroffen personen. Meestal werd die informatie toevallig gegeven, zelden werd er specifiek naar gevraagd.

De gemeente Utrecht pakte een actieve rol in de coördinatie van verschillende onderzoeken en evaluaties die uitgevoerd werden in de nafase. De deelprojectleider coördineerde de informatie die nodig was vanuit de gemeente voor de onderzoeken. Ook zorgde de gemeente (samen met andere partijen) ervoor dat onderzoeksrapporten en de bijbehorende nieuwberichten zoveel mogelijk gelijktijdig gepubliceerd werden. Zo voorkwam de gemeente een steeds herhaalde confrontatie met de aanslag voor nabestaanden en andere betrokkenen.

13.4.7 Verantwoorden

In veel casussen werd – op enige wijze – verantwoording over de nafase afgelegd aan de gemeenteraad. Burgemeesters en/of wethouders informeerden de gemeenteraden per brief en/of werden in de vergaderingen op de hoogte gehouden. De gemeenteraden van Valkenburg en Utrechtse Heuvelrug (valwind Leersum) werden uitgebreid geïnformeerd over het herstelplan en kregen tussentijdse updates over het verloop van het herstel en de besteding van financiële middelen.

Rode draden

Afhankelijk van de casus speelden bepaalde thema's een rol in de nafase. Er zijn enkele rode draden te benoemen.

- > In de communicatie en informatievoorziening is in de meeste casussen onderscheid gemaakt tussen verschillende groepen betrokkenen en getroffen. Met slachtoffers, nabestaanden of direct getroffen hebben gemeenten vooral persoonlijk contact, het bredere publiek wordt bereikt door middel van de gemeentelijke website, sociale media en bijeenkomsten.
- > In een aantal casussen is door de gemeente een centraal punt ingericht (eenloketfunctie), waar getroffen en/of betrokken hun vragen konden stellen of hun zorgen konden uiten.
- > Psychosociale zorg en ondersteuning worden direct ingezet bij incidenten met doden en/of gewonden. Bij de incidenten waar vooral de leefomgeving van mensen werd aangetast door natuurgeweld, duurde het vaak enkele weken voordat de gemeenten zicht had op de behoefte aan psychosociale ondersteuning. Het risico op onderschatting bestaat bij dergelijke incidenten.
- > Herdenkingsplekken ontstaan altijd bij incidenten met dodelijke slachtoffers. Communicatie met nabestaanden over hun wensen met betrekking tot de herdenkingslocatie is belangrijk.
- > De omvang van herstelwerkzaamheden varieert aanzienlijk tussen. Soms waren ze binnen een dag gereed, in andere gevallen pas na enkele jaren. Een belangrijke vraag onder getroffen die moeten verhuizen is of ze ooit weer terug kunnen keren naar hun woning en zo ja, wanneer dat dan zou kunnen.
- > Het vergoeden van schade ligt in belangrijke mate bij verzekeraars, maar gemeenten kunnen getroffen hierin wel ondersteunen, net zoals de provincie en rijksoverheid.
- > De inzet van de crisisorganisatie (de multidisciplinaire inzet) in de acute fase wordt meestal geëvalueerd. Een evaluatie van de nafase is echter minder vanzelfsprekend, net als het monitoren en evalueren van de geboden zorg aan getroffen.

14 Conclusie en discussie

Dit inventariserend onderzoek had als doel om aan de hand van praktijkcasussen inzichtelijk te maken hoe gemeenten invulling hebben gegeven aan de zorgplicht richting hun inwoners in de nafase van een impactvolle gebeurtenis. Gelet op de casuïstiek en het relatief beperkte aantal respondenten, realiseren we ons dat we voorzichtig moeten zijn met generaliserende uitspraken op het niveau van afzonderlijke casuïstiek. Tegelijkertijd zien we ook een verzadigingspunt als het gaat om de conclusies, de problemen en de aandachtspunten die door de casuïstiek heen optreden. Die zijn dermate generiek dat we toch wel enkele conclusies durven te trekken, mede omdat ze in lijn zijn met een aantal andere studies (De Bas et al. 2017; Dückers, van Hoof en Holsappel. 2019; Jacobs et al., 2019).

In dit hoofdstuk beantwoorden we de hoofdvraag en worden aandachtspunten geformuleerd voor de organisatie van de nafase. De organisatie van de nafase staat – in vergelijking tot de preparatiefase en de acute fase – nog in zijn kinderschoenen, dus logischerwijs valt nog het nodige te leren over (het organiseren van) de nafase van impactvolle gebeurtenissen. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een slotreflectie met enkele implicaties.

14.1 Beantwoording van de hoofdvraag

Op basis van de onderzochte casuïstiek kan geconcludeerd worden dat veel op gemeenten afkomt in de nafase van een impactvolle gebeurtenis.²⁰ In de nafase verrichten gemeenten (in samenwerking met andere organisaties) allerlei inspanningen om invulling te geven aan de zorgplicht richting hun inwoners. Voor gemeenten begint het werk (voornamelijk) tijdens de overdracht van de gebeurtenis van de acute fase naar de nafase. Dit onderzoek laat zien dat die ‘warme’ overdracht vaak maar matig uit de verf komt. Het was voor functionarissen zoeken wat er voor de overdracht gedaan moest worden en op welk moment, op welke wijze en aan wie er overgedragen moest worden. Besluitvorming over de invulling van de nafase vond ook niet altijd plaats. Daarnaast werden beperkt (vooraf) uitgangspunten geformuleerd, niet over het ‘wat’, maar ook niet over het ‘hoe’. De organisatie van de nafase werd vooral pragmatisch vormgegeven. Slechts een enkele keer werd een meer gestructureerde aanpak gehanteerd. Afhankelijk van de thema's die er speelden, werden gemeenteambtenaren gevraagd een bijdrage te leveren aan de nafase – zonder dat ze beschikten over specifieke kennis of ervaring met de nafase, al waren er wel vaak raakvlakken met het reguliere werk.

Verschillende thema's speelden een belangrijke rol in de nafase. Zo is een zorgvuldige communicatie belangrijk voor een goede relatie met getroffen. Allerlei communicatiemiddelen werden ingezet, maar soms was de communicatie toch niet toereikend. Een aantal keren opende de gemeente een centraal punt waar inwoners naar toe konden met hun vragen en waar ze ondersteuning konden krijgen op diverse vlakken (eenloketfunctie). Psychosociale zorg en ondersteuning werden vooral direct ingezet bij incidenten met doden

²⁰ Eén casus in dit rapport vormde hierop een uitzondering: de gijzeling in de Apple store van Amsterdam. Niettemin was dit op voorhand wel een potentieel betekenisvolle casus voor dit onderzoek naar de nafase, maar bleek het uiteindelijk enorm mee te vallen wat deze gebeurtenis van de gemeente vroeg.

en/of gewonden. Bij de incidenten waar met name de leefomgeving werd aangetast, duurde het langer voordat die ondersteuning werd ingezet.

Gemeenten hebben een zorgplicht richting hun inwoners in de nafase. Hoewel het herstellen van woningen, vervangende woonruimte organiseren en de afwikkelen van schade geen directe verantwoordelijkheid van gemeenten zijn, wil dat niet zeggen dat gemeenten geen inspanningsplicht hebben op die gebieden. Ten slotte is opvallend dat van vrijwel ieder incident de acute fase werd geëvalueerd (meestal door de betreffende veiligheidsregio), maar dat het evalueren van de nafase niet vanzelfsprekend is. Ook werd de geboden zorg aan getroffen vrijwel niet (tussentijds) gemonitord of geëvalueerd.

Al met al kan geconcludeerd worden dat er werk aan de winkel is wat betreft de organisatie van de nafase. Het vraagt om veel meer bewustzijn van de taak, om een verantwoordelijkheid die meer vraagt dan een pragmatische aanpak, en om duidelijker sturing en coördinatie, inclusief de voorbereiding daarop.

14.2 Aandachtspunten voor de nafase

Op basis van de casuïstiek, de roden draden en de beantwoording van de hoofdvraag van dit inventariserend onderzoek, kan een aantal aandachtspunten geformuleerd worden voor de organisatie van de nafase van impactvolle gebeurtenissen, inclusief de overdracht van de acute fase naar de nafase.

- > **De overdracht van de acute fase naar de nafase.** Deze heeft gerichte aandacht nodig van veiligheidsregio's, gemeenten, lokale en landelijke partners. Op basis van de casussen kwamen verschillende vragen op tafel waar nu onduidelijkheid over bestaat of waar nog nooit over gesproken is. Hoe kan een incident na afschaling van de hulpdiensten goed overgedragen worden aan de incidentgemeente? Wat vraagt die overdracht qua inhoudelijke focus van de crisisorganisatie (en van bevolkingszorg in het bijzonder vanwege de voorbereidende rol)? Wie is waarvoor verantwoordelijk? Wanneer en op welke wijze kan die overdracht het beste plaatsvinden? Wat hebben gemeenten nodig om snel uit de startblokken te kunnen als een incident wordt overgedragen? Dergelijke vragen laten in ieder geval zien dat er overlap bestaat tussen de acute fase en de nafase. Die overlap maakt het noodzakelijk om de acute fase en nafase langere tijd aan elkaar te verbinden, en niet te focussen op één moment van overdracht.
- > **Formuleren van uitgangspunten.** Het formuleren van uitgangspunten is geen standaard onderdeel als invulling wordt gegeven aan de nafase, terwijl het wel kan helpen om processen op te starten. Wat gaan we doen, vanuit welke gedachten, waarden en kaders, en hoe gaan we het doen? Tegelijk kunnen uitgangspunten richting geven aan de grenzen (wat betreft inhoud, capaciteit, duur, organisatie en financiën) van de overheidszorg aan getroffen.
- > **Preparatie op de nafase.** De organisatie van de nafase verloopt meestal heel pragmatisch, maar vraagt om verbetering van richtlijnen en kaders over onder andere de inrichting van teams en werkwijzen, over de voorbereiding en opstart van het nafaseteam en het formuleren van aandachtspunten per thema. Ook gaat dit punt over de vakbekwaamheid van functionarissen. Afhankelijk van de thema's die er spelen,

worden gemeenteambtenaren gevraagd een bijdrage te leveren aan de nafase, zonder dat ze beschikken over specifieke kennis of ervaring (al zijn er vaak raakvlakken met het reguliere werk). Dit kan invloed hebben op de kwaliteit van het werk dat geleverd wordt. Bovendien kunnen zo persoonlijke verschillen ontstaan in de geboden hulp aan getroffen en. Wat hierin ook niet helpt, is dat de kaders die er zijn voor de nafase vrijblijvend zijn te interpreteren.

- > **Verantwoordelijkheid van gemeenten.** Gemeenten focussen zich voornamelijk op dat waar ze rechtstreeks invloed op hebben en wat onder hun eigen regie valt. Denk aan het inrichten en opruimen van een herdenkingsplek. Voor alles wat buiten de directe invloed-sfeer van gemeenten ligt (zoals vervangende woonruimte organiseren (woningcorpo-ratie), afhandelen van schade (verzekeraars), psychosociale zorg en ondersteuning organiseren (GGD)), kan de gemeente alleen aanwijzingen geven, druk uitoefenen of faciliteren. De echte uitvoering moet van een andere partij komen. Gemeenten moeten zich realiseren dat ze overkoepelend wel verantwoordelijk zijn voor de zorg richting inwoners. Dit betekent dat ze (tot op zekere hoogte) ook een inspanningsplicht hebben met betrekking tot de thema's waar ze niet direct invloed op hebben.
- > **Zorgvuldige communicatie.** Waar de communicatie in de acute fase gaat om het geven van informatie over wat er aan de hand is (informatievoorziening), hoe mensen het beste kunnen handelen om schade te beperken (schadebeperking) en het helpen begrijpen van de situatie (betekenisgeving), draait de communicatie in de nafase om het ondersteunen van getroffen en het herstellen van de maatschappij. Zorgvuldige communicatie kan bijdragen aan een goede relatie met getroffen en. Het gaat om helder verwachtingsmanagement: vertel wat de gemeente doet met welke reden en houd je als gemeente aan de gemaakte afspraken. Zorgvuldige communicatie is snel, transparant en doelgericht en draait om het (snel) delen van juiste informatie, het beheren van verwachtingen en het opbouwen van vertrouwen. Het inrichten van een centraal punt (eenloketfunctie) waar getroffen en/of betrokkenen hun vragen kunnen stellen of hun zorgen kunnen uiten kan hierbij helpen.
- > **Psychosociale zorg en ondersteuning.** In veel casussen waarbij doden of gewonden vallen, zien gemeenten PSH als (vanzelfsprekend) thema in de nafase (soms al gestart in de acute fase). De psychische impact en de sociale dynamiek binnen een lokale gemeenschap na gebeurtenissen waarbij de veilige leefomgeving van mensen is aangetast, lijkt echter onderschat te worden. Menselijk leed is anders dan materiële schade, maar ook dat laatste, inclusief de afhandeling van schade, kan een substantiële impact hebben op het welzijn en de gezondheid van mensen.
- > **Financiële afwikkeling van schade.** Gemeenten zien voor zichzelf een beperkte rol weggelegd als het gaat om de financiële afwikkeling van schade aan huizen, inboedel et cetera. Ze helpen getroffen en wel met hun vragen, maar verwijzen vooral door naar de verzekeringsmaatschappijen. Dat een ander ook een rol heeft in het herstellen van schade, wil echter niet zeggen dat de gemeente haar handen van het onderwerp af kan houden. Het behoort nog steeds tot de zorgplicht van gemeenten, zeker omdat er (zeer waarschijnlijk) een koppeling is tussen herstel (bijvoorbeeld schadeafhandeling en wederopbouw) en nazorg (psychosociale zorg en ondersteuning).

- > **Het evalueren van de organisatie van de nafase.** Opvallend is dat van vrijwel ieder incident de acute fase wordt geëvalueerd, maar dat het evalueren van de nafase nauwelijks wordt gedaan.²¹ Waardevolle ervaringen van gemeenteambtenaren met de nafase kunnen daardoor niet ingezet worden als mogelijkheid om breder van te leren. Juist omdat gemeenten niet vaak te maken krijgen met incidenten met een nafase, is het waardevol om te leren van de ervaringen van andere gemeenten. Hoe werden zaken georganiseerd? Welke thema's speelden er? Wat ging er goed? Waar lagen verbeterpunten? Door het delen van ervaringen door middel van een evaluatie hoeft niet iedere gemeente zelf het wiel uit te vinden als ze te maken krijgt met een nafase.
- > **Het (tussentijds) monitoren en evalueren van de geboden zorg aan getroffen.** Vaak concluderen we met elkaar dat zaken goed geregeld waren, maar vaak weten we niet of de geboden zorg aan getroffen goed geregeld is. Zijn alle getroffen wel bereikt? Wat is voor hen precies gedaan? Wat zijn de ervaringen van getroffen met de geboden zorg? Antwoorden op dergelijke vragen zijn nodig om iets te kunnen zeggen over de kwaliteit van de zorg die geboden is in de nafase. Als hieraan geen aandacht wordt besteed, bestaat het risico dat de gemeente zaken over het hoofd ziet. Een gemeente kan daardoor het idee hebben dat ze alles doet voor de getroffen, terwijl de beleving van de getroffen heel anders kan zijn.

14.3 Discussie

In dit inventariserend onderzoek zijn allerlei aandachtspunten voor de organisatie van de nafase en de relatie tussen verschillende aandachtsgebieden in de overgang van de acute fase naar de nafase in praktische zin uitgewerkt. Daarvoor hebben we gebruikgemaakt van een conceptueel kader van de nafase (hoofdstuk 2). Dit conceptueel kader nodigt uit tot enkele inhoudelijke en procesmatige reflecties.

Inhoudelijk geeft het onderzoek een inkijkje in de thematische focus van diverse gemeenten in de nafase. Het biedt inzicht in terugkerende rode draden en daarmee in terugkerende aandachtspunten, maar pretendeert niet uitputtend te zijn. Interessant is dat de rode draden (hoofdstuk 13) laten zien hoe de thema's van bevolkingszorg, overlopend in nazorg en herstellzorg, in de praktijk zijn opgepakt. Een centrale plek in de crisisbeheersingsaanpak is weggelegd voor communicatie en informatie, psychosociale ondersteuning en zorg, rouwverwerking en herdenking. Deze overlappende thema's vallen onder de nazorg en zijn ook weer onderdeel van het bredere aandachtsgebied herstellzorg. Dat laatste is relevant, omdat de effectieve realisatie van diverse thema's van belang zal zijn voor het welzijn en de gezondheid van getroffen, terwijl de realisatie onderdeel is van de bredere herstellzorgparaplu zoals herstellwerkzaamheden, schademanagement en financiën, onderzoeken en verantwoorden. Voor deze en aanvullende herstellzorgthema's, behandeld in de diverse casushoofdstukken – geldt dat ze inzet van specifieke overheden en uitvoeringspartners zullen vergen, mogelijk op verschillende momenten en van uiteenlopende duur. Dat geldt ook voor niet-behandelde herstellzorgthema's.

²¹ Wat deels te verklaren valt: zoals het begin van de nafase diffuus is, geldt dat ook voor het eind ervan. Taken worden vanuit de organisatie van de nafase overgedragen naar reguliere afdelingen in de gemeente; capaciteit is vaak nodig om de (achterstallige) reguliere werkzaamheden weer op te pakken en de relevantie voor de eigen organisatie (hoe groot is de kans dat een gemeente gebruik kan maken van de lessen?).

Het onderzoek maakt duidelijk dat de procesmatige en organisatorische overgang tussen bevolkingszorg naar nazorg en herstellzorg toe, maar ook de borging van de coördinatie en het vasthouden van focus, niet vanzelf gaan. In de praktijk komen het beoogde plan van aanpak voor de nafase en de natuurlijke overdracht van de acute fase naar de nafase niet goed uit de verf. Het ligt voor de hand dat de functionarissen vanuit de crisisorganisatie, vooruitlopend op de nazorg- en herstellzorgopgave, zo vroeg mogelijk actief moeten afstemmen met de verantwoordelijke gemeente en partners die het uiteindelijke werk gaan uitvoeren van – bij voorkeur – reguliere structuren, processen en menskracht. Dat vergroot de kans op een effectieve en betekenisvolle preparatie op de nafase en overdracht tussen de acute crisisbeheersingsorganisatie en de bestaande netwerken.

In hoeverre die inhoudelijke en organisatorische of procesmatige inzichten eveneens opgaan voor andere crisis, zal moeten blijken uit toekomstige analyse. De aard en context van de betreffende crises zullen hier van belang zijn. Datzelfde geldt voor de mogelijke toepasbaarheid van het conceptueel kader en de in dit rapport gepresenteerde inzichten. Voor sluimerende crises geldt in ieder geval dat er in principe geen duidelijke (of duidelijk afgebakende) acute fase of ander eenduidig moment met een opgeschaalde crisisstructuur hoeft te zijn, voordat gemeenten en partners met gedupeerde burgers en vervolgens een mogelijke nazorg- en herstellopgave worden geconfronteerd.

14.3.1 Implicaties

Het onderzoek heeft een drietal implicaties.

- > Het is belangrijk om de inzichten uit dit onderzoek (samen met inzichten uit andere gerelateerde onderzoeken) te vertalen naar kaders en hulpmiddelen voor de organisatie van de nafase en de overgang van de acute fase naar de nafase. Denk aan richtlijnen, oefenscenario's en opleiden, trainen en oefenen voor zowel mono- als multidisciplinaire functionarissen die een rol hebben in de nafase.
- > De overgang van de acute fase naar de nafase kent een aantal aandachtsgebieden en heeft gerichte aandacht nodig van veiligheidsregio's, gemeenten, lokale en landelijke partners. Om die overgang te verbeteren is eerst inzicht nodig in de manier waarop een incident na afschaling van de hulpdiensten goed overdragen kan worden aan de incidentgemeente. Wie is waarvoor verantwoordelijk in de (overdracht naar de) nafase? Wat vraagt de overdracht naar de nafase van de crisisorganisatie (en in het bijzonder van bevolkingszorg) qua inhoudelijke focus? Wat hebben gemeenten nodig om snel uit de startblokken te kunnen als een incident wordt overgedragen? Wanneer en op welke wijze kan die overdracht het beste plaatsvinden?
- > Van de acute fase van incidenten weten we dat burgers een belangrijke rol kunnen spelen in de hulpverlening als ondersteuning van de hulpdiensten. Aangezien de nafase veel kan vragen van gemeenten, is het waardevol te verkennen welke vormen van (georganiseerde) burgerinzet een rol kunnen spelen in de nafase.

Bijlage 1 Literatuurlijst

ARQ (2023). *Multidisciplinaire richtlijn psychosociaal crisismanagement*.

AT5 (2022, 23 februari). *Locoburgemeester Groot Wassink bezoekt Apple Store na gijzeling: "Blij dat het zo is afgelopen"*. AT5. Geraadpleegd op 7 juli 2025 van <https://www.at5.nl/artikelen/213781/locoburgemeester-groot-wassink-bezoekt-apple-store-na-gijzeling-blij-dat-het-zo-is-afgelopen>

Baaij, S. Anbergen, B., van der Loos, S., & Nederhoff, H. (2022). *Oorzaakonderzoek gasexplosie woongebouw Bilthoven*. Veiligheidsregio Utrecht.

Bas, M. de, Helsloot, I., & Dückers, M. (2017). De preparatie op de nafase binnen veiligheidsregio's. Een verkennend onderzoek. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 16 (1), 13-16.

Bunt, van de, H. (2023, 3 mei). *Knelpunten afwikkeling schade gasexplosie Weegschaal*. Geraadpleegd op 15 juli 2025 van <https://www.vierklank.nl/nieuws/algemeen/1110508/knelpunten-afwikkeling-schade-gasexplosie-weegschaal>

COT (2019). *Een stad in stilte, leerevaluatie schietincident 18 maart 2018*.

De Gelderlander. (2025). *Dossier stadsbrand Arnhem*. Geraadpleegd op 12 augustus 2025 van <https://www.gelderlander.nl/redactie/stadsbrandArnhem/index.html>

De Gelderlander (2024, 22 juli). *Brandweer Twente kreeg 280 meldingen van wateroverlast door extreme hoosbui*. Geraadpleegd op 12 augustus 2025 van <https://www.gelderlander.nl/enschede/brandweer-twente-kreeg-280-meldingen-van-wateroverlast-door-extreme-hoosbui~afca33fe/>

Domrose, J., & van Duin, M. 2019. Het fatale Stintongeluk in Oss. In V. Wijkhuijs en M van Duin (red.), *Lessen uit crises en mini-crisis 2018* (pp. 207-224). Boom bestuurskunde.

Dückers, M. (2012). *Richting geven aan de laatste schakel: de nafase. Rijksbrede versterking van herstel en nazorg bij rampen en crises*. Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Dückers, M., Hoof, W, van., & Holsappel, J. (2019). Psychosociale aspecten van crisismanagement: taken en uitdagingen voor bestuur en beleid. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 18, 3-4.

Dückers, M., & Geense, W. (2025). Bevolkingszorg. In M. van Duin, A. Bertholet, E. Leentvaar, & V. Wijkhuijs (Eds.), *Basisboek crisisbeheersing* (pp. 127-134). Boom bestuurskunde.

Dückers, M.L.A., Jacobs, J., Timmermans, S., & Alting, D. (2017). *Psychosociale hulp bij rampen en crises. Inventarisatie rollen en taken van betrokken partijen*. GGD GHOR Nederland / Impact / RIVM.

Dückers, M., & Zutphen, R., van (2025). Herstelzorg. In M. van Duin, A. Bertholet, E. Leentvaar, & V. Wijkhuijs (Eds.), *Basisboek crisisbeheersing* (pp. 269-280). Boom bestuurskunde.

Duin, van, M. (2023). De valwind in Leersum. In V. Wijkhuijs en M van Duin (red.), *Lessen uit crises en mini-crisis – klimaatverandering en extreem weer* (pp. 191 – 202). Boom bestuurskunde.

Gaal, van, N. & Wijkhuijs, V. (2023). Hoogwater in Limburg: een inventarisatie van de gezondheidsimpact. In V. Wijkhuijs en M van Duin (red.), *Lessen uit crises en mini-crisis – klimaatverandering en extreem weer* (pp. 135 – 152). Boom bestuurskunde.

Gemeente Amsterdam (2022, 30 maart). *Memo; Ambtswoninggesprek met slachtoffers gijzeling Applestore*. Geraadpleegd van <https://open.amsterdam/wozoeken/detail/d8721631-be60-3da5-9eea-0dd683df07c4>

Gemeente Amsterdam Stadsarchief (2024, 10 oktober). *Gijzeling in de Apple Store*. Geraadpleegd op 16 september 2025 van <https://www.amsterdam.nl/stadsarchief/themasites/verhalen-open-amsterdam/gijzeling-in-de-appgijzeling-apple-store/>

Gemeente Arnhem (2025a). *Vervolg na brand in de binnenstad: van crisis naar herbouw*. Geraadpleegd op 16 september 2025 van <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjvI8DQs-eQAxUg2gIHQxqBxUQFnoECB4QAQ&url=https%3A%2F%2Farnhem.bestuurlijkeinformatie.nl%2FDocument%2FView%2F46969e07-23fb-4456-b2b9-ce332c37584e&usg=AOvVaw1yMddOOZGOZUKf17CO6wU7&opi=89978449>

Gemeente Arnhem. (2025b). *Sloop restanten muren Varkensstraat*. Geraadpleegd op 16 september 2025 van <https://arnhem.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Document/42b69664-10ce-4370-8a4f-ba05694a4783?documentId=a4033d49-c6ed-4aac-a7fc-9fd3fd2db6bb>

Gemeenteraad Enschede (2024). *Raadsbrief over calamiteitenregeling wateroverlast*. (Kenmerk: 2400029536).

Gemeenteraad Enschede (2025a). *Raadsbrief over wateroverlast Pathmos-Stadsveld*. (Kenmerk: 2500010320).

Gemeenteraad Enschede (2025b). *Raadsbrief over Pathmos; aanbod tot aankoop en vervolgproces* (Kenmerk: 2500019714).

Gemeente Utrecht (2021). *Raadsbrief publicatie leerevaluaties tramaanslag*. Geraadpleegd op 16 september 2025 van <https://utrecht.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Document/863e20c1-9109-4dff-b865-c85b6a0a547a?documentId=91b9c219-e2ab-4c70-bdb5-f0a304de9448>

Gemeente Utrechtse Heuvelrug (2021, 15 september). *Informatie afhandeling/ vervolg valwind*. Geraadpleegd op 16 september 2025 van <https://www.heuvelrug.nl/>

Gemeente Valkenburg aan de Geul (2021a, 9 november). *Raadsnota programma nafase watersnoodramp*. Geraadpleegd op 23 juli 2025 van <https://www.valkenburg.nl/data/downloadables/8/4/7/raadsnota-kadernota-2022.pdf>

Gemeente Valkenburg aan de Geul (2021b, 28 oktober). *Drie miljoen euro nodig voor uitvoering herstelplan watersnoodramp*. Geraadpleegd op 23 juli 2025 van <https://www.valkenburg.nl/actueel/nieuws/649/drie-miljoen-euro-nodig-voor-uitvoering-herstelplan-watersnoodramp>

Gemeente Valkenburg aan de Geul (2021d, 27 juli). *Wet tegemoetkoming schade*. Geraadpleegd op 23 juli 2025 van <https://www.valkenburg.nl/actueel/nieuws/517/wet-tegemoetkoming-schade>

Gemeente Valkenburg aan de Geul (2022a, 8 december). *Raadsinformatiebulletin. Verantwoording en doorkijk 2023 Programma nafase watersnoodramp*. Geraadpleegd op 23 juli 2025 van <http://valkenburg.bestuurlijkeinformatie.nl>

Gemeente Valkenburg aan de Geul (2022b, 8 december). *Ondersteuning nodig in verband met de wateroverlast?* Geraadpleegd op 23 juli 2025 van <https://www.valkenburg.nl/actueel/nieuws/727/ondersteuning-nodig-in-verband-met-de-wateroverlast>

GGD Utrecht (2019). *Eindrapportage onderzoek onder betrokken bij de tramaanslag in Utrecht op 18 maart 2018: Welbevinden, zorgbehoefte en -gebruik een half jaar en anderhalf jaar na de aanslag*.

Inspectie Justitie en Veiligheid (2021). *Aanslag in een tram in Utrecht*.

Instituut Fysieke Veiligheid (2018). *Verslag landelijke netwerkdag Nafase 2018*.

Jacobs, J., Oosterbeek, M., Tummers, L. G., Noordegraaf, M., Yzermans, C. J., & Dückers, M. L. (2019). The organization of post-disaster psychosocial support in the Netherlands: A meta-synthesis. *European journal of psychotraumatology*, 10(1), 1544024.

Jansen N. & Bertholet, A. (2025). Nazorg. In M. van Duin, A. Bertholet, E. Leentvaar, & V. Wijkhuijs (Eds.), *Basisboek crisisbeheersing*, pp. 281-290. Boom bestuurskunde.

Ligthart, N., & Dückers, M. (2011). 'Voorbereiding op de fase na de ramp': nafase in het perspectief van de nationale veiligheid. *Magazine nationale veiligheid en crisisbeheersing*, 3, 30-32.

Ministerie van Justitie en Veiligheid (2022). *Contourennota Versterking Crisisbeheersing en Brandweerzorg*.

Muller, E., Berndsen, M., Graaf, B. de, Kramers, N., Schneiders, B. & Verlaan, P. (2020). *Evaluatie Wet veiligheidsregio's. Naar toekomstbestendige crisisbeheersing en brandweezorg*. Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's.

NCTV (2022). *Nationaal Handboek Crisisbeheersing*.

NOS (2021, 21 juli). *400 miljoen euro schade door overstroming Valkenburg, 2300 huizen beschadigd*. Geraadpleegd op 23 juli 2025 van <https://nos.nl/artikel/2390198-400-miljoen-euro-schade-door-overstroming-valkenburg-2300-huizen-beschadigd>

NOS (2023, 21 februari). *Geen duidelijkheid over motief gijzelnemer Leidseplein Amsterdam*. Geraadpleegd op 9 september 2025 van <https://nos.nl/artikel/2464772-geen-duidelijkheid-over-motief-gijzelnemer-leidseplein-amsterdam>

NOS. (2025a, maart 6). *Zeker tien historische panden in brand in centrum Arnhem, binnenstad afgesloten*. Geraadpleegd op 9 september 2025 van <https://nos.nl/artikel/2558357-zeker-tien-historische-panden-in-brand-in-centrum-arnhem-binnenstad-afgesloten>

NOS (2025b, 3 april). *Zestig gezinnen raken huis definitief kwijt na hoosbui Enschede*. Geraadpleegd op 27 oktober 2025 van <https://nos.nl/artikel/2562192-zestig-gezinnen-raken-huis-definitief-kwijt-na-hoosbui-enschede>

NRC (2018, 20 september). *Dossier Stint: 'Vier jonge kinderen overleden bij aanrijding met trein in Oss'*. Geraadpleegd op 9 september 2025 van <https://www.nrc.nl/nieuws/2018/09/20/vier-kinderen-overleden-na-aanrijding-met-trein-in-oss-a1617222>

NU.nl. (2025, 6 maart). *Lees hier terug wat er gebeurde rond de brand in het centrum van Arnhem*. Geraadpleegd op 9 september 2025 van <https://www.nu.nl/binnenland/6348172/lees-hier-terug-wat-er-gebeurde-rond-de-brand-in-het-centrum-van-arnhem.html>

Openbaar Ministerie (2022, 10 juni). *Geen vervolging DSI-agent die gijzelnemer Apple-Store Leidseplein aanreed*. Geraadpleegd op 9 september 2025 van <https://www.om.nl/actueel/nieuws/2022/06/10/geen-vervolging-dsi-agent-die-gijzelnemer-apple-store-leidseplein-aanreed>

Openbaar Ministerie (2023, 17 augustus). *Onderzoek naar Stint: OM vervolgt bedrijven en leidinggevend*. Geraadpleegd op 9 september 2025 van <https://www.om.nl/actueel/nieuws/2023/08/17/onderzoek-naar-stint-om-vervolgt-bedrijven-en-leidinggevend>

Omroep Brabant (2018). *Het spoordrama in Oss door de ogen van burgemeester Wobine Buijs*. Geraadpleegd op 9 september 2025 van <https://www.omroepbrabant.nl/nieuws/2860321/het-spoordrama-in-oss-door-de-ogen-van-burgemeester-wobine-buijs>

Omroep Gelderland. (2025a, maart 6). *Zeer grote brand in Arnhemse binnenstad: meerdere panden en woningen getroffen*. Geraadpleegd op 9 september 2025 van <https://www.gld.nl/nieuws/8280228/zeer-grote-brand-in-arnhemse-binnenstad-meerdere-panden-en-woningen-getroffen>

Omroep Gelderland. (2025b, 16 september). *Arnhem krijgt anderhalf miljoen euro na stadsbrand*. Geraadpleegd op 9 september 2025 van <https://www.gld.nl/nieuws/8366549/arnhem-krijgt-anderhalf-miljoen-euro-na-stadsbrand>

Rechtspraak.nl (2024, 31 januari). *Qbuzz en provincie Utrecht niet verantwoordelijk voor geestelijk letsel nabestaanden tramaanslag*. Geraadpleegd op 9 september 2025 van <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Rechtbanken/Rechtbank-Midden-Nederland/Nieuws/Paginas/Qbuzz-en-Provincie-Utrecht-niet-verantwoordelijk-voor-geestelijk-letsel-nabestaanden-tramaanslag.aspx>

RTL Nieuws (2022, 3 maart). *Ongeveer twintig mensen bij nazorgavond gijzeling Apple Store*. Geraadpleegd op 9 september 2025 van <https://www.rtl.nl/rtl-nieuws/artikel/5292107/apple-store-gijzeling-nazorgavond-omwonenden-leidseplein>

RTV Oost (2024, 2 augustus). *Vijftig huizen in Enschede onbewoonbaar door wateroverlast: bewoners krijgen ander huis*. Geraadpleegd op 27 oktober 2025 van <https://www.oost.nl/nieuws/2459278/vijftig-huizen-in-enschede-onbewoonbaar-door-wateroverlast-bewoners-krijgen-ander-huis>

RTV Utrecht (2019, 22 maart). *Liveblog: Verbroedering op 24 Oktober plein na stille tocht in Utrecht*. Geraadpleegd op 9 september 2025 van [LIVEBLOG: Verbroedering op 24 Oktoberplein na stille tocht in Utrecht - RTV Utrecht](https://www.rtvutrecht.nl/nieuws/3486491/half-jaar-na-gasexplosie-flat-bilthoven-ik-keek-toe-hoe-mijn-huis-in-de-sloopcontainer-verdween)

RTV Utrecht (2022a, 21 oktober). *Half jaar na gasexplosie flat Bilthoven: 'Ik keek toe hoe mijn huis in de sloopcontainer verdween'*. Geraadpleegd op 27 oktober 2025 van <https://www.rtvutrecht.nl/nieuws/3486491/half-jaar-na-gasexplosie-flat-bilthoven-ik-keek-toe-hoe-mijn-huis-in-de-sloopcontainer-verdween>

RTV Utrecht (2022b, 29 april). *Brandweerman Peter kwam onder het puin bij explosie flat Bilthoven: 'In een keer was het zwart'*. Geraadpleegd op 27 oktober 2025 van <https://www.rtvutrecht.nl/nieuws/3388223/brandweerman-peter-kwam-onder-het-puin-bij-explosie-flat-bilthoven-in-een-keer-was-het-zwart>

Tindermans, M. (2023). *Valwind Leersum: 'Dit is wat de klimaatcrisis met een dorp doet'*. Crisismanager. Geraadpleegd op 9 september 2025 van <https://crisismanager.nl/valwind-leersum-dit-is-wat-een-klimaatcrisis-met-een-dorp-doet>

Bunt, van de, H. (2023, 3 mei). *Knelpunten afwikkeling schade gasexplosie Weegschaal*. Geraadpleegd op 27 oktober 2025 van <https://www.vierklank.nl/nieuws/algemeen/1110508/knelpunten-afwikkeling-schade-gasexplosie-weegschaal>

Veiligheidsberaad (2023). *Eindadvies Uniform Kwaliteitsniveau Bevolkingszorg*.

Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland (2022, 14 april). *Quickscan CoPI. GRIP 1. Gijzeling Apple store Leidseplein.*

Veiligheidsregio Utrecht (2021). *GRIP 2 valwind Leersum. Multidisciplinaire infographic.*

Veiligheidsregio Utrecht (2022). *GRIP 2 gasexplosie Bilthoven. Multidisciplinaire infographic.*

Verschuren, R. (2018). *Technisch onderzoek Stint*. Geraadpleegd op 9 september 2025 van <https://publications.tno.nl/publication/34627357/sFo1F0/TNO-2018-R11484.pdf>

Zannoni M. (2010) *En nu...? Handboek voor de nafase van incidenten, rampen en crises*. Boom Juridische uitgevers.

Bijlage 2 Respondentenlijst

Casus	Functie ²²
Valwind Leersum	Burgemeester Wethouder
Overstroming Valkenburg	Burgemeester Gemeentesecretaris
Wateroverlast Enschede	Functionaris nazorg wateroverlast Wijkregisseur
Stintongeval Oss	Leider operationeel team nafase
Truckongeval Nieuw-Beijerland	Officier van Dienst Bevolkingszorg Algemeen Commandant Bevolkingszorg
Tramaanslag Utrecht	Projectmanager nafase
Gijzeling Apple Store Amsterdam	Projectleider veiligheid Gebiedscoördinator
Brand- en schietincident Rotterdam	Stadsmarinier Strategisch adviseur directie veiligheid Procesleider psychosociale hulpverlening
Gasexplosie Bilthoven	Beleidsadviseur sociaal domein Adviseur crisisbeheersing
Stadsbrand Arnhem	Crisiscoördinator Crisiscoördinator Lid projectteam herbouw – Economische Zaken Wijkmanager

²² De functies in de respondentenlijst behelzen de functies die de respondenten vervulden in relatie tot de nafase van het betreffende incident.