

Oplegnotitie voor:	Algemeen Bestuur Flevoland
Agendapunt:	5
Vergaderdatum:	30 oktober 2026
Auteur:	Mevr. van den Berg
Onderwerp:	Activiteiten en investeringen Lelystad Airport
Behandeling:	Besluitvormend
Portefeuillehouder directie:	Mevr. Schippers
Portefeuillehouder AB:	Dhr. Gebben
Status:	Openbaar
Financiële consequenties:	Financiële consequenties waar geen dekking voor is gevonden
Bijlagen:	1. Memo scenario en effecten t.a.v. Lelystad Airport

Voorstel

Het Algemeen Bestuur te adviseren om:

1. In te stemmen met het starten van de noodzakelijke voorbereidingen voor de opening van Lelystad Airport voor groot passagiersverkeer. Deze inzet zal, gedeeltelijk, ten koste gaan van de voorbereiding op andere risico's uit het regionaal risicoprofiel;
2. Kennis te nemen van de incidentele en structurele maatregelen die nodig zijn voor het realiseren van het benodigde veiligheidsniveau;
3. In te stemmen met het verwerken van de incidentele kosten in de begrotingswijziging 2027
4. Opdracht te geven de financiële claim richting het Rijk middels een lobby voor te bereiden.
5. De uiteindelijke uitkomst van de claim richting het Rijk in de loop van 2028 middels een begrotingswijziging te verwerken in de begroting 2028.

Afstemming

Directie/team	Standpunt/advies	Datum
	Nog af te stemmen	
	Nog af te stemmen	
	Nog af te stemmen	

Inleiding

In de bestuursvergadering van het algemeen bestuur van juli jl. is gesproken over de mogelijke openstelling van Lelystad Airport voor groot passagiersverkeer¹ per 1 oktober 2027. Het algemeen bestuur heeft gevraagd de incidentele en structurele kosten van openstelling inzichtelijk te maken, om op basis daarvan keuzes te kunnen maken ten aanzien van de voorbereiding en lobby om financiële middelen bij het Rijk.

Fundamentele wijziging van het risicoprofiel

De geplande openstelling van Lelystad Airport voor groot passagiersverkeer leidt tot een fundamentele wijziging van het regionale risicoprofiel van de regio. Waar de veiligheidsregio zich momenteel voorbereidt op een breed palet aan reguliere en grootschalige incidenten, wordt een luchtvaartongeval met een groot passagiersvliegtuig het maatgevende scenario voor de regio. De impact van een dergelijk scenario verhoogt de eisen die worden gesteld aan de voorbereiding (planvorming) op een dergelijk scenario en de benodigde organisatie en operationele slagkracht (zowel mensen als middelen) van de veiligheidsregio. De verwachting is ook dat andersoortige risico's toenemen door intensiever gebruik en risico's waarbij de veiligheidsregio als doelwit gezien wordt. De ruimtelijke ontwikkeling van het vliegveld en de omliggende gebieden, vraagt daarnaast meer kennis en capaciteit van risicobeheersing.

De wijziging van het maatgevende scenario heeft gevolgen voor de gehele organisatie van de veiligheidsregio. Niet alleen de brandweezorg, maar ook crisisbeheersing, risicobeheersing, GHOR, bevolkingszorg, crisiscommunicatie, informatiemanagement, meldkamerprocessen, vakbekwaamheid en bedrijfsvoering moeten worden voorbereid op de opening voor groot passagiersverkeer en incidenten met grote aantallen slachtoffers, langdurige opschaling en een grote bestuurlijke en maatschappelijke impact. Tegelijkertijd moet de veiligheidsregio in staat blijven de reguliere hulpverlening in Flevoland te continueren.

¹ Met groot passagiersverkeer wordt in deze notitie bedoeld op de openstelling van Lelystad Airport voor charter- en vakantievluchten met grotere passagiersvliegtuigen (categorie 7).

Aanvullend op de verandering van het maatgevende scenario heeft de openstelling van de luchthaven voor groot passagiersverkeer ook een versterkend effect op andere risico's die in het gebied van de veiligheidsregio spelen. Te denken valt aan:

- Informatieveiligheid (kans op cyberaanvallen en uitval van vitale luchthavenprocessen);
- Pandemie (Infectieziekten en gezondheidsincidenten op internationale vluchten);
- Openbare orde en veiligheid (gevolgen van vrachtvervoer en gevaarlijke stoffen, incidenten met drones en ongeautoriseerd gebruik van drones in de omgeving van de luchthaven)
- Uitwijkroutes voor brandstoftransporten bij infrastructurele verstoringen;
- Verstoringen van elektriciteitsvoorzieningen en energiesystemen.

De openstelling voor groot passagiersverkeer vraagt daarom om een combinatie van incidentele voorbereidingsmaatregelen en een flinke structurele versterking van mensen, middelen, vakmanschap en materieel.

De voorgenomen ontwikkeling van Lelystad Airport als locatie voor medegebruik door Defensie leidt naar verwachting tot een verdere toename van de complexiteit en is daarom in deze fase nog niet meegenomen.

Relatie met beleid

De benodigde versterking van de Veiligheidsregio vanwege de commerciële openstelling van Lelystad Airport is geen autonome uitbreiding van regionale ambities, maar een gevolg van een gewijzigd en verhoogd maatgevend risico (en een verhoging van andere risico's). De planvorming moet hierop worden aangepast. Daarbij is het regionaal risicoprofiel leidend. Daarna volgen ook het rampbestrijdingsplan voor de luchthaven, het regionaal beleidsplan, het crisisplan, het brandrisicoprofiel, het zorgrisicoprofiel en het dekkingsplan. Tot slot volgt ook de operationele planvorming en de cyclus van opleiden, trainen en oefenen. Het doel is het bestaande niveau van veiligheid, continuïteit en slagkracht onder veranderde omstandigheden zo veel mogelijk in stand te houden.

Resultaat

Het algemeen bestuur beslist, binnen de wettelijke randvoorwaarden, over de mate waarin de veiligheidsregio zich voorbereid op de openstelling van Lelystad Airport voor groot passagiersverkeer. Dat geeft inzicht in de maatregelen, personele en materiële consequenties, financiële effecten en bestuurlijke risico's die samenhangen met een gewijzigd maatgevend scenario voor de veiligheidsregio.

Het algemeen bestuur neemt kennis van de noodzakelijke prioritering die de overige reguliere taken van de veiligheidsregio deels verdringt of faseert. Daar waar bestuurlijk effecten optreden, volgt nadere besluitvorming bijvoorbeeld via de reguliere P&C cyclus.

Argumenten

De openstelling van Lelystad Airport wijzigt het maatgevende scenario voor onze regio en voegt een extra risico toe aan het risicoprofiel. Daarnaast worden andere risico's versterkt. Het vraagt ruim vóór de operationele start om actualisatie van het regionaal risicoprofiel en het rampbestrijdingsplan, operationele planvorming, samenwerkingsafspraken en een gericht programma voor opleiden, trainen en oefenen. Deze werkzaamheden kennen een lange doorlooptijd en kunnen daarom niet wachten op definitieve besluitvorming over structurele financiering.

De noodzakelijke voorbereiding legt direct beslag op schaarse capaciteit binnen meerdere directies. In dit kader is het van belang dat er bestuurlijk draagvlak en erkenning is dat de activiteiten van de veiligheidsregio die gekoppeld zijn aan de openstelling van de luchthaven geprioriteerd zijn. De luchthaven leidt niet alleen tot een eenmalige voorbereidingsopgave, maar ook tot een blijvende uitbreiding van de taken van de veiligheidsregio. Dat geldt voor het gehele takenpakket van de veiligheidsregio: risicobeheersing, operationele voorbereiding, materieel, vakbekwaamheid, crisisbeheersing en incidentbestrijding.

Consequenties

Structurele consequenties

Door de wijziging van het maatgevende scenario wordt een grootschalig luchtvaartongeval onderdeel van het risicobeeld waarop de Veiligheidsregio Flevoland aantoonbaar voorbereid moet zijn. De huidige organisatie is ingericht op het bestaande regionale risicoprofiel. Dat betekent dat de benodigde slagkracht niet binnen de reguliere capaciteit kan worden opgevangen. Aanvullende voorbereiding en structurele versterking zijn noodzakelijk op het gebied van planvorming, personeel, materieel, vakbekwaamheid, bereikbaarheid, crisisorganisatie en samenwerking met ketenpartners.

De veiligheidsregio moet zich voorbereiden op een robuust regionaal veiligheidsniveau, zodat een luchtvaartongeval met grote aantallen slachtoffers effectief kan worden beheerst en de reguliere hulpverlening in Flevoland zoveel mogelijk doorgang kan vinden.

Een uitgebreide beschrijving van het toegenomen risico en de te nemen maatregelen op basis van een expertmeeting is opgenomen in de bijlage. De structurele kosten zijn opgenomen in onderstaande tabel. Na het opnemen van de ontwikkelingen van Lelystad Airport in het regionaal risicoprofiel zal het beeld van de structurele kosten waar nodig worden geactualiseerd.

Kostensoort	Crisisbeheersing incl. GHOR en bevolkingszorg	Brandweer incl. risicobeheersing	Bedrijfs- voering	Totaal
Planvorming	€ 390.000	€ 390.000		€ 780.000
Vakbekwaamheid	€ 320.000	€ 790.000		€ 1.110.000
Paraatheid	€ 30.000	€ 1.020.000		€ 1.050.000
TOTAAL STRUCTUREEL PER JAAR	€ 740.000	€ 2.200.000	€ 595.000	€ 3.535.000

De bedragen zijn geraamd. Voor bedrijfsvoering is een overheadpercentage van 20,3% toegepast op het totaal van crisisbeheersing en brandweer.

Incidentele consequenties

De veiligheidsregio start ondertussen met de meest urgente voorbereidingen binnen de bestaande capaciteit die nodig zijn t.a.v. openstelling Lelystad Airport. Dit leidt tijdelijk tot verdringing van reguliere werkzaamheden waardoor sprake zal zijn van minder reguliere vakbekwaamheidsactiviteiten, achterstand in andersoortige planvorming en minder capaciteit voor risicobeheersing.

Naast inzet van bestaande capaciteit vanuit brandweertzorg, GHOR, crisisbeheersing, meldkamer/VIC en bevolkingszorg worden ook rechtstreeks toerekenbare kosten gemaakt. Het gaat hier bijvoorbeeld om inhuur van specifieke externe expertise, de uitwerking van scenario's voor planvorming en het regionaal risicoprofiel, de aanschaf van specifieke middelen ten behoeve van vakbekwaamheid en het organiseren van extra oefenmomenten. Ingeschat wordt dat deze kosten ca. 350.000euro bedragen.

Kanttelingen/ Risico's

Financiële risico's:

De voorbereiding start terwijl de definitieve incidentele en structurele dekking nog niet is geborgd.

Als aanvullende middelen uitblijven, neemt het risico in de regio fors toe zonder dat hier adequate beheersmaatregelen tegenover staan.

Bij onvoldoende structurele financiering kunnen de benodigde personele uitbreiding, vakbekwaamheid, beschikbaarheidsvoorzieningen en investeringen in specialistisch materieel niet volledig worden gerealiseerd. Daardoor ontstaat een blijvend verschil tussen het benodigde veiligheidsniveau en de operationele capaciteit die daadwerkelijk beschikbaar is.

De veiligheidsregio is tot slot afhankelijk van besluitvorming en afspraken met het Rijk, Lelystad Airport en andere betrokken partijen. Vertraging in financiering kan ertoe leiden dat risico's niet tijdig onderkent en afgewogen worden en dat de operationele slagkracht niet tijdig volledig beschikbaar is.

Overige risico's:

We bereiden ons voor op de openstelling terwijl de definitieve besluitvorming op vergunningen-niveau nog niet definitief is. Er is een kans dat de opening van het vliegveld voor grootpassagiersverkeer vertraagt.

De focus op de opening van het vliegveld betekent dat andere taken binnen de Veiligheidsregio een lagere prioriteit krijgen of gefaseerd worden.

Gelijktijdig met de voorbereidingsactiviteiten rondom Lelystad Airport wordt ook veel capaciteit gevraagd voor voorbereiding van koningsdag. Een gefaseerde of minimale uitvoering vergroot het restrisico, met name bij langdurige of gelijktijdige incidenten. Het restrisico is het risico dat overblijft nadat alle afgesproken maatregelen zijn genomen om een incident te voorkomen, de gevolgen te beperken en de crisis te bestrijden. In die situaties neemt de afhankelijkheid van bijstand buiten de regio toe en kan de regionale restdekking onder druk komen te staan.

De ontwikkeling van Lelystad Airport naar medegebruik door Defensie is nu nog buiten beschouwing gelaten. Bij die ontwikkeling zal opnieuw naar het regionaal risicoprofiel gekeken moeten worden om het effect op de regio te beoordelen.

Vervolg (Proces en Uitvoering)

De mogelijke incidentele kosten die gepaard gaan met de nodige voorbereidingen voor de opening van Lelystad Airport worden verwerkt in een begrotingswijziging 2027. Deze begrotingswijziging wordt gelijktijdig met de ontwerp-programmabegroting 2028 ter zienswijze aangeboden aan de gemeenteraden, omstreeks half maart. Definitieve vaststelling van deze begrotingswijziging vindt plaats in juni 2027.

De structurele kosten die verband houden met Lelystad Airport worden voor 2028 verwerkt in een begrotingswijziging 2028. Deze begrotingswijziging wordt gelijktijdig met de bestuursrapportage 2027 ter zienswijze aangeboden aan de gemeenteraden, begin september 2027. Tegen die tijd is meer zekerheid over de besluitvorming omtrent de opening van Lelystad Airport en de stand van zaken ten aanzien van de claim op rijks financiering vanuit VRF. Definitieve vaststelling van deze begrotingswijziging 2028 vindt plaats in december 2027.

In beide gevallen wordt de begrotingswijziging met betrekking tot Lelystad Airport gecombineerd met andere begrotingsproducten van VRF. Zodoende kunnen de documenten gelijktijdig en in relatie tot elkaar worden behandeld. Dit beperkt de druk op de raadsagenda's en zorgt voor meer herkenbaarheid en stroomlijn in de bestuurlijke processen van VRF.

Tijdslijn voorbereiding en realisatie



Communicatie (Intern)

Intern wordt duidelijk gemaakt dat de eerste voorbereiding plaatsvindt door herprioritering van bestaande capaciteit. Per directie wordt inzichtelijk gemaakt welke reguliere activiteiten worden vervangen of uitgesteld en welke risico's dit oplevert.

Communicatie (Extern)

Extern wordt benadrukt dat tijdige voorbereiding noodzakelijk is, maar dat structurele personele en materiële versterking afhankelijk is van aanvullende financiering. De scenario's en kostenramingen vormen de basis voor een gezamenlijke bestuurlijke lobby richting het Rijk en andere betrokken partijen.