

Memo

Aan : Algemeen Bestuur Veiligheidsregio Flevoland
Van : Hildemarie Schippers, directeur Crisisbeheersing
Onderwerp : Scenario en maatregelen t.a.v. Lelystad Airport
Datum : 30 oktober 2026

Kern van het scenario: een vliegtuigongeval buiten het luchthaventerrein veroorzaakt binnen zeer korte tijd een hulpvraag die de reguliere regionale capaciteit overstijgt.

1. Situatiebeeld

Tijdens een reguliere vlucht van een groot passagiersvliegtuig ontstaat kort na de start of vlak voor de landing een ernstig probleem. Het toestel verliest hoogte en komt neer buiten het luchthaventerrein van Lelystad Airport en in de nabijheid van bewoond gebied en op moeilijk begaanbare grond. Brand, rook, wrakstukken en beperkte bereikbaarheid maken het incidentgebied groot, onoverzichtelijk en gevaarlijk.

Dit maatgevende scenario gaat uit van een passagiersvliegtuig met circa 250 passagiers. Daarbij vallen naar verwachting ongeveer 60 dodelijke slachtoffers, 40 zwaargewonden en 95 lichtgewonden. Daarnaast zijn er circa 55 inzittenden die zelfstandig kunnen lopen, maar wel moeten worden opgevangen, geregistreerd en beoordeeld. De schaal van het ongeval zet hulpverlening, opvang, informatievoorziening, identificatie en nazorg gelijktijdig en langdurig onder grote druk.

Omdat het incident buiten het werkingsgebied van de luchthaven plaatsvindt, ligt de primaire incidentbestrijding bij de veiligheidsregio en regionale hulpdiensten. Zij handelen eerst met de direct beschikbare reguliere capaciteit. Aanvullende en specialistische eenheden moeten worden gealarmeerd en aangevoerd.

Daardoor ontstaat onmiddellijk een zeer omvangrijke hulpvraag.

2. Eerste hulpverlening

De eerste uren kenmerken zich door intensieve en complexe hulpverlening. Meerdere urgente hulpverleningsprocessen moeten gelijktijdig plaatsvinden, terwijl het gebied nog onveilig en moeilijk toegankelijk is en betrouwbare informatie beperkt beschikbaar is. Deze eerste hulpverlening richt zich op:

- Redding en evacuatie van inzittenden;
- Triage, stabilisatie, behandeling en afvoer van grote aantallen slachtoffers;
- Brand- en incidentbestrijding en beveiliging van het incidentgebied;
- Opvang en registratie van (deels buitenlandse) niet-gewonde inzittenden, verwanten en betrokkenen;
- Voorlichting, slachtofferinformatie en crisiscommunicatie;

- Ondersteuning van identificatie en onderzoek;
- Continuïteit en coördinatie van de multidisciplinaire crisisorganisatie.

Zowel binnen als buiten het luchthaventerrein heeft de veiligheidsregio bij een incident van deze omvang een grootschalige rol. Binnen het werkingsgebied van de luchthaven verricht de luchthavenbrandweer de onmiddellijke eerste brand- en incidentbestrijding; de regionale diensten leveren de verdere grootschalige ondersteuning. Buiten het terrein ligt de primaire verantwoordelijkheid direct bij de regionale hulpdiensten en kan de luchthavenbrandweer specialistische ondersteuning leveren.

Bereikbaarheid als kritische factor

Alleen voldoende mensen en voertuigen paraat hebben is niet genoeg. Als hulpverleners en materieel het wrak niet kunnen bereiken, ontstaat ter plaatse nog geen effectieve inzetcapaciteit. Geschikte aanrijroutes, terreinvaardig materieel en middelen om slachtoffers snel naar een veilig en bereikbaar overdrachtspunt te vervoeren zijn daarom bepalend voor de uitkomst.

Bevolkingszorg en maatschappelijke impact

Naast de operationele hulpverlening vraagt het ongeval om langdurige inzet voor opvang, verwanteninformatie, publiekscommunicatie, psychosociale nazorg en gemeentelijke ondersteuning. Bij buitenlandse slachtoffers is internationale afstemming nodig. Grote nationale en internationale media-aandacht en een langdurige maatschappelijke nafase zijn aannemelijk.

Bestuurlijke kern

Dit scenario is maatgevend omdat de huidige regionale organisatie niet is ingericht op de combinatie van honderden betrokkenen, moeilijk bereikbare inzetlocaties en langdurige multidisciplinaire inzet. Beheersing vraagt aantoonbare voorbereiding, extra slagkracht en voldoende doorzettingsvermogen om de acute inzet en de reguliere hulpverlening gelijktijdig vol te houden.

Voor het bestuur maakt het scenario zichtbaar waarop vooraf besluiten, mandaten, capaciteit, financiering en samenwerkingsafspraken nodig zijn. Zonder aanvullende maatregelen blijven bewuste restrisico's bestaan.

3. Voorbereidingsopgave bij een gewijzigd risicoprofiel

De huidige organisatie is ingericht op het bestaande regionale risicoprofiel en niet op een grootschalig luchtvaartongeval als maatgevend scenario. Het behouden van veiligheid, continuïteit en slagkracht vraagt aanvullende voorbereiding, structurele versterking en expliciete bestuurlijke keuzes over financiering, prioritering en restrisico's.

Overzicht benodigde maatregelen per dienst

Onderstaande tabel vertaalt, op hoofdlijnen, de gevolgen van het scenario per dienst naar maatregelen. De financiële kolommen maken zichtbaar dat inhoudelijke voorbereiding en budgettaire besluitvorming onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden. Bedragen worden ingevuld o.b.v. nadere raming. De kolom overhead rekent met 20,3% van de directe kosten en maakt de volledige organisatie-impact zichtbaar.

Dienst	Vorbereiding / planvorming	Opleiden en oefenen	Materiaal / materieel	Paraatheid	Financiën	Kosten overhead (22%)
Brandweer	<ul style="list-style-type: none"> Inzetconcept binnen en buiten luchthaventerrein Bereikbaarheid, bluswater, schuimlogistiek en bijstand Specialistische expertise borgen 	<ul style="list-style-type: none"> Specialistische opleiding Oefenen redding, brandbestrijding en moeilijk terrein Multidisciplinair oefenen 	<ul style="list-style-type: none"> 2 tot 4 extra tankautospuiten Water- en schuimlogistiek Terreinvaardig materieel en slachtoffertransport 	<ul style="list-style-type: none"> Circa 45 extra vrijwilligers restdekking <ul style="list-style-type: none"> Continuïteit reguliere zorg 	PM	20,3% van directe kosten
Crisisbeheersing	<ul style="list-style-type: none"> Risicoprofiel, rampbestrijdingsplan en crisisplannen Meldkamerprotocollen en afspraken Structurele planvormingscapaciteit 	<ul style="list-style-type: none"> Bestuurlijke en multidisciplinaire oefeningen Langdurige opschaling en aflossing Informatiemanagement trainen 	<ul style="list-style-type: none"> Robuuste crisisinformatie Veilige communicatie Voorzieningen langdurige crisisorganisatie 	<ul style="list-style-type: none"> Langdurige bezetting crisisteams 24/7 coördinatie <ul style="list-style-type: none"> Continuïteit meldkamer 	PM	20,3% van directe kosten
GHOR	<ul style="list-style-type: none"> Scenario honderden betrokkenen Afspraken triage, spreiding, transport en bijstand Structurele voorbereidingscapaciteit 	<ul style="list-style-type: none"> Grootschalige geneeskundige hulp oefenen Transport en ketensamenwerking Nazorgvakbekwaamheid 	<ul style="list-style-type: none"> Triage- en behandelvoorzieningen Registratie en coördinatie Logistiek langdurige inzet 	<ul style="list-style-type: none"> Snel opschaalbare capaciteit Tijdige bovenregionale bijstand <ul style="list-style-type: none"> Aflossing en continuïteit 	PM	20,3% van directe kosten
Bevolkingszorg	<ul style="list-style-type: none"> Opvang passagiers en verwanten Slachtofferinformatie, PAC-L en internationale afspraken Nazorg en langdurige communicatie 	<ul style="list-style-type: none"> Opvang en registratie oefenen Crisiscommunicatie trainen Nafase, nazorg en herdenken 	<ul style="list-style-type: none"> Opvang- en registratiemiddelen Systemen slachtofferinformatie Publieksfaciliteiten 	<ul style="list-style-type: none"> Opschaalbare gemeentelijke teams Langdurige bezetting Regionale aflossing 	PM	20,3% van directe kosten

Aanvullende organisatie-impact

De maatregelen vragen ook een structurele versterking van de bedrijfsvoering. Het gaat om een financierings- en inkoopstrategie, een continuïteitsplan voor personeel, ICT, huisvesting en logistiek, robuuste en beveiligde informatievoorziening, noodwerkplekken en verbindingsmiddelen, onderhouds- en vervangingsplanning, 24/7 ondersteuning en afspraken met leveranciers. Ook moeten uitval van ICT en vitale voorzieningen, noodinkoop en personele opschaling worden geoefend. De benodigde formatie en kosten worden afzonderlijk geraamd en zijn niet als zelfstandige operationele dienst in de tabel opgenomen.

Breder gewijzigd risicoprofiel

Los van het luchtvaartongeval zelf verandert het regionale risicoprofiel door de komst van de luchthaven en de groei van Flevoland. Meer bedrijvigheid, intensiever gebruik van infrastructuur, grotere personen- en goederenstromen en toenemende digitale afhankelijkheid vergroten de kans op verstoringen en keteneffecten. Ook cyberdreigingen nemen toe en de veiligheidsregio kan door haar rol en informatiepositie nadrukkelijker een doelwit worden. De voorbereidingsopgave moet daarom breder worden gezien dan uitsluitend de bestrijding van een vliegtuigongeval.

4. Route naar bestuurlijke en operationele gereedheid

De voorbereiding wordt uitgewerkt in een gefaseerd stappenplan aan het eind van deze notitie opgenomen als bijlage. De route begint met het vaststellen van het wettelijke en bestuurlijke kader en een nulmeting van de huidige gereedheid. Daarna volgen besluitvorming over het gewenste veiligheidsniveau, structurele capaciteit en financiering, actualisatie van plannen en samenwerkingsafspraken, werving en aanschaf, opleiding en multidisciplinair oefenen. De route eindigt met een onafhankelijke gereedheidsbeoordeling vóór opening en expliciete bestuurlijke besluitvorming over eventuele resterende tekortkomingen en restrisico's. Hiermee krijgt het bestuur periodiek inzicht in voortgang, kosten, afhankelijkheden en beslismomenten.

Bijlage 1. Stappenplan voorbereiding opening luchthaven

Het stappenplan verbindt wettelijke verplichtingen, operationele voorbereiding en bestuurlijke besluitvorming. Per fase wordt vastgesteld welk resultaat moet zijn bereikt, wie verantwoordelijk is, welke middelen nodig zijn en welk bestuursbesluit wordt gevraagd. De fasering is richtinggevend en moet worden gekoppeld aan de feitelijke openingsdatum.

Fase	Kernactiviteiten	Resultaat	Verantwoordelijkheid	Bestuurlijk beslismoment	Voortgang
1. Kader en opdracht vaststellen	<ul style="list-style-type: none"> Bevestig scenario, reikwijdte en CAT 7-uitgangspunten Leg governance, opdrachtgeverschap en rapportagelijijn vast Maak planning en afhankelijkheden richting openingsdatum zichtbaar 	<ul style="list-style-type: none"> Bestuurlijk vastgestelde opdracht, planning en toetsingskader 	<ul style="list-style-type: none"> Bestuur VR; periodieke bestuurlijke voortgangsrapportage 	<ul style="list-style-type: none"> Go/no-go op scope, planning en middelen 	In uitvoering
2. Juridische toets en nulmeting	<ul style="list-style-type: none"> Toets aan Wet en Besluit veiligheidsregio's en luchtvaartvoorwaarden Inventariseer huidige plannen, capaciteit, materieel, vakbekwaamheid en samenwerking Bepaal tekortkomingen en wettelijke minimumvoorwaarden 	<ul style="list-style-type: none"> Juridisch getoetste gap-analyse en risicoregister 	<ul style="list-style-type: none"> Directie VR met luchthaven en bevoegd gezag 	<ul style="list-style-type: none"> Vaststellen wettelijke randvoorwaarden en tekortkomingen 	In uitvoering
3. Veiligheidsniveau en businesscase	<ul style="list-style-type: none"> Werk handelingsopties en restrisico's uit <ul style="list-style-type: none"> Raam incidentele en structurele kosten, inclusief 20,3% overhead Werk dekking, fasering en afhankelijkheden uit 	<ul style="list-style-type: none"> Integrale businesscase met alternatieven 	<ul style="list-style-type: none"> Bestuur VR; deelnemende gemeenten 	<ul style="list-style-type: none"> Keuze veiligheidsniveau, budget en restrisico 	In voorbereiding. Onderdeel van het bestuursvoorstel van 30 oktober 2026.
4. Planvorming en afspraken	<ul style="list-style-type: none"> Actualiseer risicoprofiel, beleids- en crisisplan, rampbestrijdingsplan en meldkamerprotocollen Leg bijstands-, ziekenhuis-, luchthaven- en ketenafspraken vast Werk bevolkingszorg, PAC-L, communicatie en nafase uit 	<ul style="list-style-type: none"> Vastgestelde en onderling consistente plannen en convenanten 	<ul style="list-style-type: none"> Crisisbeheersing, GHOR, brandweer, gemeenten 	<ul style="list-style-type: none"> Vaststelling plannen en mandaten 	Start na besluitvorming over fase 3.

5. Capaciteit en voorzieningen realiseren	<ul style="list-style-type: none"> • Werven en opleiden van extra capaciteit • Aanschaffen en beproeven van voertuigen, terreinmiddelen, water- en schuimlogistiek en ICT • Borg restdekking en bedrijfscontinuïteit 	<ul style="list-style-type: none"> • Personeel en middelen aantoonbaar inzetgereed 	<ul style="list-style-type: none"> • Directie en diensthoofden 	<ul style="list-style-type: none"> • Vrijgave investeringen en voortgangsbesluit 	Start na besluitvorming over fase 3.
6. Opleiden, trainen en oefenen	<ul style="list-style-type: none"> • Functiegericht opleiden • Table-top- en deelprocesoefeningen uitvoeren • Minimaal één realistische multidisciplinaire ketenoefening uitvoeren • Verbeterpunten herstellen en opnieuw toetsen 	<ul style="list-style-type: none"> • Vakbekwaamheids- en oefenrapport met gesloten verbeterpunten 	<ul style="list-style-type: none"> • Multidisciplinaire oefenorganisatie 	<ul style="list-style-type: none"> • Beoordelen of tekortkomingen voldoende zijn hersteld 	Start na besluitvorming over fase 3.
7. Gereedheidsbeoordeling vóór opening	<ul style="list-style-type: none"> • Toets juridische, organisatorische, operationele en vakbekwaamheidscriteria • Laat bereikbaarheid, alarmering, opschaling, leiding, communicatie en continuïteit praktisch aantonen • Leg resterende afwijkingen, herstelpaden en restrisico's vast 	<ul style="list-style-type: none"> • Integraal gereedheidsadvies 	<ul style="list-style-type: none"> • Bestuur VR met onafhankelijke toetsing waar passend 	<ul style="list-style-type: none"> • Bestuurlijk besluit over gereedheid voor opening 	Start na besluitvorming over fase 3.
8. Borging na opening	<ul style="list-style-type: none"> • Monitor paraatheid, incidenten en nieuwe risico's • Onderhoud materieel en vakbekwaamheid • Actualiseer plannen en businesscase periodiek • Rapporteer periodiek aan het bestuur 	<ul style="list-style-type: none"> • Structurele P&C-cyclus en periodiek gereedheidsbeeld 	<ul style="list-style-type: none"> • Bestuur VR en directie VR 	<ul style="list-style-type: none"> • Periodieke bijsturing en herbevestiging restrisico 	Start na besluitvorming over fase 3.

Wettelijke randvoorwaarden die in de gereedheidstoets moeten worden verwerkt

- Het bestuur van de veiligheidsregio moet zorgdragen voor brandweezorg, GHOR, rampenbestrijding en crisisbeheersing en voor de voorbereiding daarop.
- Het regionaal risicoprofiel, beleidsplan en crisisplan moeten het gewijzigde luchtvaart risico en de benodigde organisatie, prestaties en afspraken aantoonbaar verwerken.
- De hoofdstructuur voor rampenbestrijding en crisisbeheersing, waaronder meldkamer, CoPI, regionaal operationeel team, team Bevolkingszorg en beleidsteam, moet tijdig kunnen worden gealarmeerd en functioneren volgens het Besluit veiligheidsregio's.
- Plannen, alarmering, leiding, informatievoorziening, bijstand en samenwerking met luchthavenexploitant en ketenpartners moeten actueel, beoefend en onderling consistent zijn.
- Voor de luchtvaartgerelateerde CAT 7-voorwaarden moet worden aangetoond dat de verantwoordelijkheden van luchthavenexploitant en regionale hulpdiensten op elkaar aansluiten. De definitieve juridische toets moet worden uitgevoerd aan de hand van de actuele vergunningen, luchthavenbesluiten, toepasselijke luchtvaartregelgeving en het interne document "Wettelijke eisen - randvoorwaarden voorbereiding opening Lelystad airport voor CAT 7".