Aan	
Van	C. de Rond en A. Turkstra
Datum	26 augustus 2025
Kenmerk	**
Onderwerp	Verkenning gereduceerd of gratis openbaar vervoer voor ‘doelgroepen’
Kopie aan	

Inleiding
In het raadsakkoord 2022-2026 van de gemeente Lelystad is opgenomen dat er een voorstel moet worden gedaan om specifieke doelgroepen - bijvoorbeeld minima, ouderen, vrijwilligers en mantelzorgers - gratis of tegen gereduceerd tarief gebruik te kunnen laten maken van het openbaar vervoer. Hiervoor is een eenmalig budget van €300.000 beschikbaar gesteld.

In het vooronderzoek is met diverse stakeholders in het veld gesproken over de mogelijkheden. Denk hierbij aan ROCOVF (Regionaal Overleg Consumentenorganisaties Openbaar Vervoer Flevoland) en het Werkbedrijf Lelystad. In de eventuele verdere uitvoering dient met de openbaar vervoerorganisaties, EBS en provincie Flevoland opgetrokken te worden. Zij zijn op de hoogte van dit project en hebben ook primaire input geleverd.

Landelijke ontwikkeling ‘Onderwegpas’
Landelijk wordt er in het Nationaal Openbaar Vervoer Beraad momenteel gewerkt aan een ov-abonnement voor minima, de ‘Onderwegpas’. De kosten voor deze voorziening wordt bekostigd uit een EU-subsidie, een bijdrage van het Rijk en een deel regionale cofinanciering van de concessieverleners. De Onderwegpas is bedoeld voor huishoudens tot 101% van het sociaal minimum en is geldig op bus en trein. Op de Onderwegpas komt een maandbudget te staan waarmee ook in de spits gereisd kan worden. Bij reizen in de spits wordt het vol tarief van de onderweg pas afgeschreven, in de daluren het gereduceerde tarief. Als het maandbudget op is, kan in de daluren met korting worden gereisd. Exacte invulling van het budget, dalurentarief, mogelijkheid om extra in te kopen etc. moet nog plaatsvinden. Invoering van de Onderwegpas zal waarschijnlijk vanaf januari 2027 gefaseerd gaan plaatsvinden.

Uitgangspunten
Om te beginnen moet het voorstel aansluiten bij onze principes uit het Raadsakkoord en de Maatschappelijke Agenda. Hierin wordt aangestuurd op zelfredzaamheid en de kracht van het informele netwerk, en maatwerk wanneer ondersteuning nodig is: *“De basis wordt primair gevormd door de inwoners zelf en hun sociale netwerk (…) Tevens beseffen we dat er ook grenzen zitten aan de zelfredzaamheid. Om de*

inwoner te ondersteunen wanneer het zelf niet gaat is maatwerk het uitgangspunt, aansluitend op de behoefte van de inwoner." Wanneer we wel kiezen voor een algemene maatregel, zou het initiatief 'gratis of tegen gereduceerd gebruik maken van het OV' een systeem moeten kennen dat voor de betrokkenen zo eenvoudig mogelijk is opgezet. Dat betekent:

- Een duidelijke en definieerbare doelgroep
- Eenvoudig systeem (voorwaarden, aanvraag, uitgifte en gebruik)
- Eenvoudige controle

Draagvlak bij betrokken partijen
Het project moet steun hebben van betrokken stakeholders, waaronder de maatschappelijk partners sociaal domein, de provincie Flevoland, EBS (de concessiehouder van het openbaar vervoer), en consumentenorganisaties zoals ROCOV. Er is een uitvraag gedaan en geconcludeerd kan worden dat er is geen eenduidige, brede behoefte is geconstateerd. Hieruit is geen voorkeursscenario ontstaan. Er zijn wel signalen dat mensen die gebruik maken van de Voedselbank, die vaak geen auto hebben, graag van de bus gebruik maken om boodschappenpakketten op te halen. Hierbij worden de kosten van de bus (en de lage frequentie van de buslijnen) als drempel ervaren. Ook hebben niet alle mensen die vanuit de bijstand terug willen naar werk vervoer om op hun potentiële nieuwe werkplek te kunnen komen. Daaromtrent is verderop in dit onderzoek aandacht voor een fietsenoplossing van het Werkbedrijf. Verder is geconcludeerd dat de kosten van dit initiatief volledig bij de gemeente Lelystad komen te liggen. Er is elders geen financiering beschikbaar. De provincie richt zich op de landelijke Onderwegpas en laat andere initiatieven (financieel en uitvoerend) bij de gemeente.

Gereduceerd versus gratis
Vanuit ROCOVF wordt geadviseerd om een kleine vergoeding te vragen om de waarde van het openbaar vervoer in stand te houden. De vraag is hoe groot deze bijdrage aan elke reis moet zijn en of het realistisch dat hier een systeem op kan worden ingericht. Laagdrempeliger is om een maandelijks budget toe te kennen, waarmee de reizen die hierbinnen vallen gratis zouden zijn. Hierbij zou er een partij ingehuurd moeten worden om dit te beheren. Gratis tot een bepaald vastgesteld budget zou daarmee het uitgangspunt worden. Belangrijk hierbij is dat het onbestede OV-budget niet in rekening wordt gebracht.

Vorm
De voorziening kan beschikbaar worden gesteld via een persoonlijke OV-chipkaart. Dit is de makkelijkste oplossing en hiermee wordt de privacy van de gebruiker gewaarborgd. Het tegoed op de kaart is vrij besteedbaar binnen het openbaar vervoer, abonnementen worden uitgesloten. Voor de aanschaf van een OV-chipkaart geldt eenmalig een kostprijs van €7,50 met een geldigheid van vijf jaar. Er zijn partijen op de markt die het beheer van de budgetten voor de gebruikers kunnen overnemen. Een voordeel hiervan is dat dit werk uitbesteed kan worden en professioneel kan worden gemonitord. Nadeel is dat hier extra kosten van ongeveer €5,00 per pas per maand aan zijn verbonden.
Wat betreft de reisperiode wordt voorgesteld geen beperking tot daluren op te leggen, zodat de doelgroep ook tijdens spitsuren kan reizen. Het tegoed kan uitsluitend worden gebruikt voor OV-reizen, doordat opwaardering via de chipkaart plaatsvindt. OV-pay (inchecken via bankpas) wordt hierbij uitgesloten om afbakening te waarborgen.

Vaststellen doelgroep
In het raadsakkoord wordt gesproken over meerdere doelgroepen, namelijk minima, ouderen, vrijwilligers en mantelzorgers. Niet elke doelgroep is duidelijk af te kaderen. Evenmin is het gratis of tegen gereduceerd aanbieden van OV voor elke doelgroep eenvoudig operationeel te maken. Hieronder een overzicht van de doelgroepen, de toepassing, de beoogde effecten en de kanttekeningen.

Doelgroep	Toepassing	Beoogd effect	Verstrekking (Gemeente)	Verstrekking (Partners)	Kanttekeningen
Minima (12–67 jaar)	Huishoudens met inkomen tot 120% van sociaal minimum (±4.100 huishoudens)	Bevordering participatie: toegang tot werk, gemeente, zorg, sport, wijkcentra	Inkomenstoets vereist voor 101 tot 120%, ±1 uur per aanvraag	Inkomenstoets via partner, of inschatting zonder formele toets mogelijk	Inwoners met een inkomen tussen de 100- en 120% van het sociaal minimum moeten inkomensgegevens aanleveren; mogelijk al vergoeding mogelijk via bijzondere bijstand of participatiewet
Vrijwilligers	Iedereen die bij/via partners in Lelystad actief is als vrijwilliger	Waardering voor inzet	Gemeente kent doelgroep niet; afhankelijk van informatie van partners	Partners kunnen voorziening verstrekken aan hun vrijwilligers	Geen mobiliteitsbeperkingen bekend & moeilijk eerlijk te toe te passen.
Mantelzorgers	Iedereen die mantelzorgcompliment ontvangt	Waardering voor inzet	Idem als bij vrijwilligers; niet eenvoudig te verifiëren zonder hulp van derden	Via route mantelzorgcompliment kan voorziening mogelijk gemaakt worden	Geen mobiliteitsbeperkingen bekend & moeilijk eerlijk toe te passen.
Ouderen (65+)	Iedereen geregistreerd in BRP van 65 jaar en ouder (±15.000 inwoners)	Verbetering bereikbaarheid van voorzieningen binnen en buiten gemeente	Aanschrijven mogelijk via BRP; eenvoudige controle op leeftijd	Partners kunnen voorziening verstrekken, maar niet in één keer aan gehele doelgroep; toets door partner noodzakelijk	Al voorzien in korting via vervoerder (RRReis); minder urgent

Reikwijdte reisgebied
Er zijn verschillende opties te bedenken voor de reikwijdte van de ov-voorziening.

1. *Lokaal Lelystads vervoer (stadsdienst EBS)*

Zo komt het geld terecht bij ons eigen stadsvervoer. Denk hierbij aan reizen richting het ziekenhuis in Harderwijk of Almere, Dronten, Urk en Zeewolde. Dit is de optie waarmee de meeste mensen kunnen worden geholpen. €2,50 voor duurste busreis in Lelystad. Bij 100% vergoeding kunnen met een tegoed van €25 minimaal 10 busreizen in Lelystad worden gemaakt. Een idee is om het systeem operationeel te laten zijn voor het stadsvervoer in Lelystad (stadslijnen) uitgebreid met de OV-buslijnen die in Lelystad vertrekken/aankomen, waarbij er buiten de gemeente Lelystad geen overstap mag plaatsvinden. Dat betekent dat de volgende kernen bereikbaar zijn binnen dit initiatief:

- Gehele gemeente Lelystad;
- Swifterbant, Dronten, Urk, Kampen, Emmeloord;
- Harderwijk

Merk hierbij op dat de kernen Biddinghuizen, Zeewolde en Almere geen onderdeel uitmaken van het initiatief. Biddinghuizen en Zeewolde zijn vanuit Lelystad niet rechtstreeks per bus bereikbaar en Almere is vanuit Lelystad alleen per trein bereikbaar. Hiermee kunnen dus langere en daarmee duurdere reizen niet tegen het voorzieningstarief kunnen worden gedaan. Harderwijk, buiten Flevoland gelegen, is wel onderdeel van het systeem. Dit is van belang voor de bereikbaarheid van het ziekenhuis in Harderwijk.

2. *Geen beperkingen van de reikwijdte via OV-chipkaart*

Geeft maximale vrijheid en sluit beter aan bij landelijke regelingen, maar kan leiden tot fors hogere kosten, omdat ook langere en duurdere reizen (trein, bus buiten de regio) vergoed worden. Hiermee kan een maandelijks budget snel volledig besteed zijn.

Financiële implicaties
Vanuit het raadsakkoord is eenmalig €300.000 beschikbaar gesteld. Hier kan een incidenteel project van worden gedraaid. De omvang hangt af van het gekozen scenario. Van dit budget moeten de uitvoeringskosten en de daadwerkelijk voorziening worden bekostigd. Om snel beeld te krijgen van wat jaarlijks budget van €300.000 zou kunnen betekenen: 500 tot 700 (minima) gezinnen kunnen een maandelijks budget van €30,00 krijgen om aan ov reizen uit te geven. Er is nu geen zicht op structureel budget voor deze voorziening. Het zou dus gaan om een eenmalige voorziening. Na de periode zal moeten worden geëvalueerd wat het succes is van de voorziening. Als het gewenst is het initiatief te continueren zou de gemeenteraad op termijn (vanaf 2027) structureel budget moeten reserveren.

Vier te overwegen scenario's
Uit het voorgaande onderzoek en de voorkeuren van de gemeenteraad – zoals besproken tijdens de beeldvormende sessie van 12 juni 2025 – komen vier denkbare scenario's naar voren:

1. Een maandelijks vrij besteedbaar OV-budget zonder reisbeperkingen voor bijstandsgerechtigden

Deze groep bestaat in Lelystad uit ongeveer 2100 huishoudens. Bijstandsgerechtigden hebben vaak beperkte financiële middelen waardoor zij noodzakelijke reizen uitstellen of helemaal niet maken. Dit kan deelname aan werk, scholing, zorg en sociale activiteiten belemmeren. Een maandelijks OV budget verlaagt deze drempels en versterkt hun kansen op maatschappelijke participatie. Omdat ouderen en kinderen al kortingen hebben, richt dit scenario zich op de groep met de grootste mobiliteitsnood. Het gratis, ambtshalve aanbieden voorkomt een deel van de administratieve lasten rond het innen van een eigen bijdrage en maakt de regeling eenvoudig, inclusief en goed uitlegbaar. Bovendien sluit dit aan bij het gemeentelijke streven om minima actief te ondersteunen bij hun weg naar participatie en zelfredzaamheid.

Hieronder een grove kostenraming bij 300 gebruikers per jaar. Dit aantal is indicatief. Hierbij gaan wij uit van een maandelijks beschikbaar budget van € 30 per maand. Het beheer wordt uitbesteed aan een marktpartij en kost ongeveer € 5 per maand per gebruiker. Het includeren van een dalurenkortingsabonnement van de NS geeft mogelijk tot meer treinreizen binnen het maandelijkse budget. Er is bij deze groep geen inkomenstoets nodig, waarmee het overheadpercentage uit komt op 16%.

Kostensoort	Gebruikersaantal	Maandelijks	Jaarlijks	Totaal
OV budget	300	€ 30	€ 360	€ 108.000
Beheerkosten	300	€ 5	€ 60	€ 18.000
Dalurenkorting NS	300	€ 5	€ 60	€ 18.000
Aanschaf kaart	300		€ 7,50	€ 2.250
Totaal				**€ 146.250**

Kantekeningen

- Het NOVB heeft de komst van de Onderwegpas aangekondigd. Als wij nu lokaal een pas voor bijstandsgerechtigden ontwikkelen is de kans groot dat deze tegelijk gaat lopen met de landelijke Onderwegpas. Hiermee bestaat er dan een dubbele voorziening met hetzelfde doel voor deze doelgroep.
- Vanwege de grote van de doelgroep moet de pas worden verstrekt op basis van aanvraag. Een ambtshalve toekenning aan de gehele doelgroep zou te duur zijn en bovendien is het niet te voorspellen hoeveel mensen er daadwerkelijk gebruik van zullen maken.
- Het is een op = op regeling, wanneer het budget op is kan het zijn dat aanvragen die binnen de kaders vallen niet kunnen worden toegekend. Slechts een deel van de doelgroep kan worden bereikt.

2. Een maandelijks vrij besteedbaar OV-budget zonder reisbeperkingen voor de doelgroep 101% tot 120% van de bijstandsnorm, inclusief minima ouderen.

Huishoudens tussen 101% en 120% van de bijstandsnorm vallen buiten de scope van de Onderwegpas, maar ervaren wel financiële druk bij mobiliteit. Deze groep bestaat in Lelystad uit ongeveer 2300 huishoudens. Door een maandelijks OV-budget te verstrekken sluit de gemeente aan bij de landelijke ontwikkeling van de Onderwegpas, maar zorgt dit aanvullende lokaal beleid voor een sluitend vangnet voor de bredere doelgroep, inclusief minima-ouderen. Wij zoeken hierbij naar distributie via de OV-chipkaart waarmee het systeem discreet en controleerbaar kan worden uitgevoerd. Zo houdt de gemeente regie op wie anders buiten de boot valt.

Hieronder een grove kostenraming bij 300 gebruikers per jaar. Hierbij gaan wij uit van een maandelijks beschikbaar budget van € 30 per maand. Het beheer wordt uitbesteed aan een marktpartij en kost ongeveer € 5 per maand per gebruiker. Het includeren van een dalurenkortingsabonnement van de NS geeft mogelijk tot meer treinreizen binnen het maandelijkse budget. Omdat deze groep niet in beeld is bij de gemeente, is er een inkomenstoetsnodig. Met deze parameters komt het overheadpercentage daarmee uit op 35%.

Kostensoort	Gebruikersaantal	Maandelijks	Jaarlijks	Totaal
OV budget	300	€ 30	€ 360	€ 108.000
Beheerkosten	300	€ 5	€ 60	€ 18.000
Inkomenstoets	300		€ 80	€ 24.000
Dalurenkorting NS	300	€ 5	€ 60	€ 18.000
Aanschaf kaart	300		€ 7,50	€ 2.250
Totaal				**€ 170.250**

Kanttekeningen

- De exacte financiering, systematiek en praktische uitwerking van de Onderwegpas is nog niet duidelijk. Het is daardoor niet mogelijk om deze criteria mee te nemen als wij in 2026 al de lokale voorzieningen willen uitrollen. Het risico bestaat dat de gemeentelijke voorziening niet goed aansluit met de landelijke pas, waardoor efficiëntie, duidelijkheid en doelmatigheid onder druk kunnen komen te staan.
- De overhead op deze voorziening is zeer fors.
- Het is een op = op regeling, wanneer het budget op is kan het zijn dat aanvragen die binnen de kaders vallen niet kunnen worden toegekend. Slechts een deel van de doelgroep kan worden bereikt.

3A. Voorlopig af te zien van dit initiatief en de middelen terugstorten in de ROS.

Met de komst van de ‘Onderwegpas’ lijkt dit initiatief in de te zijn gehaald door landelijke ontwikkelingen. Invoering van de Onderwegpas zal waarschijnlijk vanaf januari 2027 stapsgewijs gaan plaatsvinden. De gemeente Lelystad kan deze ontwikkeling afwachten, om later te herzien of deze maatregel toereikend is voor de ambitie van de gemeente en hoe hier eventueel een aanvulling vanuit de gemeente op kan worden gedaan. Hiervoor is het verstandig om de implementatie en het effect van de Onderwegpas na het eerste jaar ook op gemeentelijk niveau te evalueren.

Kanttekeningen

- De lokale voorziening op dit thema wordt langer uitgesteld. Wij hebben geen invloed op de werking en planning van de Onderwegpas.

3B. Voorlopig af te zien van dit initiatief, maar een deel van de middelen in te zetten voor een fietsenoplossing voor bijstandsgerechtigden.

Een deel van de inwoners die gemotiveerd zijn om te werken wordt geconfronteerd met mobiliteitsproblemen. Niet iedereen beschikt over een auto, het openbaar vervoer is op sommige plaatsen beperkt, of afstanden tot werklocaties zijn te groot voor een gewone fiets. Voor inwoners met een bijstandsuitkering of onder de reikwijdte van de Participatiewet vallen, kan een elektrische fiets beschikbaar gesteld wordt aan hen die:

- Meer dan 7 kilometer moeten reizen naar hun werk.
- Volledig uitstromen uit de uitkering (dus ook geen aanvullende uitkering meer ontvangen).
- In uitzonderlijke gevallen (bijv. lichamelijke beperking, medische redenen of infrastructurele knelpunten) kan ook bij een kortere afstand een elektrische fiets worden verstrekt.

De elektrische fiets wordt in eerste instantie in bruikleen verstrekt. Zodra de inwoner twee jaar ononderbroken werkzaam is wordt de fiets eigendom van de inwoner. Hiermee belonen we duurzame participatie in werk en bevorderen we eigenaarschap.
De uitvoering wordt belegd bij Werkbedrijf Lelystad. Zij schaft de elektrische fietsen aan en verzekert deze, stelt een bruikleenovereenkomst op, maakt onderhoudsafspraken en verzorgt eventuele schadeafhandeling, verzorgt de administratie en registreert en begeleidt de inwoners.

Werkbedrijf Lelystad stelt voor om elektrische fietsen beschikbaar te stellen aan inwoners die uitstromen uit de uitkering naar regulier werk. Hiermee worden mobiliteitsproblemen opgelost, zoals lange afstanden, beperkt OV en het ontbreken van een auto. De regeling geldt voor cliënten die meer dan 7 km reizen of bij uitzonderingen kortere afstanden. Fietsen worden eerst in bruikleen verstrekt en

worden eigendom bij duurzame werkhervatting. Werkbedrijf regelt aanschaf, verzekering, onderhoud en administratie. Het jaarlijkse budget is circa €27.750. Doel is duurzame arbeidsparticipatie, uitstroom uit de uitkering en eigenaarschap, gefinancierd uit het gemeentelijke mobiliteitsbudget.

Hieronder een kostenraming voor 10 elektrische fietsen per jaar.

Kostensoort	Toelichting	Bedrag per jaar (indicatief)
Aanschaf elektrische fietsen	10 fietsen x €1.800	€18.000
Verzekering en registratie	Gemiddeld €100 per fiets	€1.000
Onderhoud & onderdelen	Gemiddeld €75 per fiets	€750
Administratieve coördinatie	0,1 fte	€6.000
Onvoorzien / buffer misbruik	Schade, diefstal, afschrijvingen	€2.000
Totaal jaarlijks budget		€27.750

Kanttekeningen

- Doelgroep blijft beperkt; slechts een deel van de doelgroep minima wordt bereikt.
- Klein technisch onderhoud kan mogelijk verricht worden door WBL, groot technisch onderhoud valt doorgaans onder fabrieksgarantie.

Algemene kanttekeningen

- Plannen rond de Onderwegpas maken een lokale voorziening voor bijstandsgerechtigden dubbelop.
- Er is geen brede, eenduidige behoefte waargenomen bij een doelgroep via partners. Maatwerk is daarom passender en minder duur dan een algemene maatregel voor een gehele doelgroep. Bovendien biedt een algemene maatregel risico op het ondermijnen van zelfredzaamheid van onze inwoner.
- Op een eerder initiatief van een ov-voucher – dat via het Sociaal Wijkteam werd verstrekt - werd in zeer geringe mate beroep gedaan.

- Er is eenmalig budget beschikbaar. Is er kans op een structureel geld?
- Algemene gratis OV-voorzieningen organiseren voor bepaalde doelgroepen gaat in tegen de raadsambitie om zaken initieel binnen het eigen netwerk op te lossen.

Conclusie

Op basis van het uitgevoerde onderzoek concludeert het college dat – met uitzondering van sommige minima – er geen sprake is van significante mobiliteitsbeperkingen binnen de onderzochte doelgroepen. Bovendien staat de gemeente Lelystad voor zelfredzaamheid van inwoners; met invoering van een algemene maatregel bestaat het risico deze te ondermijnen bij incidentele reisbehoeften die inwoners mogelijk zelf binnen hun eigen netwerk kunnen organiseren. Verder blijkt de operationele afbakening van specifieke groepen vaak complex en lastig uitvoerbaar.

Het verstrekken van een OV-budget aan bijstandsgerechtigden is te onderbouwen: Bij hun is de kans op financiële beperkingen het grootst en zij zijn bovendien bekend bij de gemeente, waardoor zij relatief eenvoudig te bereiken zijn. Voor deze doelgroep komt in 2027 echter de nationale Onderwegpas, die vergelijkbare ondersteuning biedt bij vervoersbeperkingen.

De groep minima die net boven de bijstandsnorm valt (101%–120%) ligt daarmee voor de hand als volgende doelgroep om op te richten. Tegelijkertijd zien we dat de uitvoeringskosten bij deze doelgroep toeneemt. Bovendien voorziet het college een warrige situatie ontstaan wanneer er verschillende, maar zeer vergelijkbare regelingen door elkaar gaan lopen. Daarom lijkt het verstandig eerst de ontwikkelingen rond de Onderwegpas af te wachten, zodat kan worden beoordeeld in hoeverre deze maatregel dekkend is voor de gemeentelijke ambities en of aanvullende lokale ondersteuning nodig is.

Het is wenselijk om de implementatie en het effect van de Onderwegpas na het eerste operationele jaar te evalueren. In de tussentijd kunnen beschikbare middelen (deels) worden ingezet voor een fietsenregeling voor bijstandsgerechtigden, om zo doelgericht duurzame participatie richting werk te stimuleren.