

## VOORTGANG MOTIE 22 PROVINCIALE U-PAS (PUP)

ONDERWERP	Voortgang Motie 22 Provinciale U-Pas (PUP)
DATUM	13-12-2023
VAN	Rob van Muilekom
AAN	Provinciale Staten van Utrecht / Commissie BEM
TELEFOONNUMMER	+31681025245 (Manon Graafland)
TEAM	BEI

### Samenvatting

N.a.v. motie 22 *Provinciale U-Pas (PUP)* heeft de Sociale Agenda een verkenning gedaan naar de mogelijkheden van een PUP. Middels interviews en desk research is onderzocht welke stadspassen/initiatieven er reeds zijn in de provincie en in hoeverre een PUP passend, haalbaar en betaalbaar is. Belangrijk uitgangspunt hierbij is dat wanneer we een dergelijke regeling introduceren, deze geldt voor *alle* inwoners met een bepaald inkomensniveau (ongeacht in welke gemeente je woont). Uit de verkenning blijkt dat het niet wenselijk is om een “provinciale pas” te introduceren naast de reeds bestaande stadspassen. Dit is niet efficiënt qua kosten en verwarrend voor de doelgroep waardoor ook het gewenste bereik lastig wordt gehaald. De optie om samen te werken met bestaande stadspassen is complex, o.a. omdat de diverse bestaande passen hun eigen voorwaarden hebben en er daarnaast ook gemeenten zijn die geen pas hebben maar andere regelingen. Om wel te kunnen bijdragen aan het beoogde doel van de PUP (participatie van lage inkomens) kan ook gekeken worden naar het opschalen van bestaande provinciale activiteiten. Graag bespreken we de resultaten van de verkenning op woensdag 17 januari met u en bespreken we hoe we hier vervolg aan geven.

### 1. Aanleiding

Op 29 juni is motie 22 *Provinciale U-Pas (PUP)* aangenomen: [Motie-22-Provinciale-U-Pas-PUP-ingediend-door-BBB-e-a.pdf \(provincie-utrecht.nl\)](#). “Een PUP is een gratis (korting)pas voor mensen met een laag inkomen voor diverse maatschappelijke goederen en diensten. In de plaatsen Utrecht, IJsselstein, Houten, De Bilt en Stichtse Vecht wordt al gewerkt met een reeds bestaande U-pas.”

De Utrechtse U-pas<sup>1</sup> waar naar verwezen wordt in de motie is een gratis pas voor mensen met een laag inkomen (maximaal 125% van de bijstandsnorm). Met deze pas kan het men o.a. meedoen aan sportieve en culturele activiteiten, zwembles, naar o.a. musea, bioscopen en toeristische attracties. Ook kan de pas worden ingezet voor gebruiksgoederen (bijv. laptop) die de maatschappelijke participatie bevorderen. Dit is ofwel met korting, of door gebruik te maken van het tegoed wat op de pas staat (tot €385,- voor kinderen en €120,- voor volwassenen). Daarnaast hebben enkele gemeenten ook eigen passen, die een gelijke insteek hebben, maar werken met een eigen doelgroepdefinitie, tegoed en aanbod.

In de motie wordt verzocht “een oriënterend onderzoek te doen naar de mogelijkheden van een Provinciale U-pas gericht op provinciale taken waarbij ook samenwerking gezocht kan worden met de huidige bestaande gemeentelijke (korting)passen, met als doel dat de participatie en kwaliteit van het leven voor mensen met een laag inkomen verhoogd worden.” Een belangrijk beoogd effect is dat iedereen zo veel mogelijk mee kan meedoen aan alle maatschappelijke onderdelen van het leven, die tot het takenpakket van de provincie Utrecht horen (Sport, Cultuur, Recreatie en OV).

---

<sup>1</sup> <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR616398>

Aanleiding voor de motie was dat er in de provincie Utrecht een (groeierende) groep inwoners is die steeds vaker in de (financiële) verdrinking komt door onevenredige stijging van lasten ten opzichte van hun inkomens. Door deze (financiële) verdrinking is er een verminderende kwaliteit van leven en het vermindert de kansen voor een volwaardige deelname aan de samenleving.

N.a.v. de motie heeft de Sociale Agenda een verkenning gedaan naar de mogelijkheden van een PUP. In deze memo wordt toegelicht welke aanpak zij daarvoor heeft gehanteerd, wat de eerste resultaten zijn van deze verkenning en hoe we graag in overleg met de Staten kijken naar een passend vervolg.

## 2. Aanpak verkenning

In deze paragraaf wordt de aanpak van de verkenning kort toegelicht. Hoofdvraag van de verkenning was:

*Welke mogelijkheden (haalbaarheid en betaalbaarheid) zijn er voor een provinciale U-pas (PUP) gericht op provinciale taken (Sport, Cultuur, Recreatie en OV)?*

Onderzocht is welke initiatieven er intern en bij gemeenten al lopen, wat de ervaringen zijn met deze initiatieven en welke mogelijkheden er zijn voor een PUP. Een uitgangspunt in de verkenning was dat een eventuele PUP met voordelen/kortingen toegankelijk voor iedere inwoner in de provincie onder een bepaald inkomensniveau (en dus niet afhankelijk van de gemeente waarin men woont) zou moeten zijn.

Naast het doen van desk research zijn met de volgende partijen verdiepende gesprekken gevoerd:

- *Gemeenten*  
Onder alle 26 gemeenten in de provincie is telefonisch een uitvraag gedaan de regelingen/passen die zij hebben gericht op het doel participatie van lage inkomens. Verdiepende gesprekken zijn gevoerd met gemeenten Utrecht, Houten, De Bilt, Nieuwegein, Woerden en Amersfoort.
- *Medewerkers provincie Utrecht*  
De verkenning richt zich op de mogelijkheden voor een provinciale U-pas, gericht op het takenpakket van de provincie (Sport, Cultuur, Recreatie en OV). Om deze reden is ook gesproken met medewerkers van het team Cultuur, Erfgoed en Recreatie en het team Expertiseteam Openbaar Vervoer.
- *Andere Provincies*  
Er zijn geen provincies die met een soortgelijke pas werken, wel zijn er diverse provincies die optreden als subsidieverstrekker. Voor verdiepende informatie is gesproken met provincie Limburg.
- *Extern*  
De uitvoering van dergelijke passen is vaak uitbesteed. Er is contact gelegd met de uitvoeringsorganisatie die de stadspas verzorgt voor 49 verschillende gemeenten in Nederland (waaronder de U-pas).

## 3. Resultaten

Uit de verkenning kwamen de volgende resultaten naar voren:

### *Bereik van doelgroep is grote uitdaging*

Het bereiken van de doelgroep blijkt een grote uitdaging voor gemeenten. Schaamte bij inwoners voor het nodig hebben van de kortingspas lijkt hiervoor een belangrijke oorzaak. Dit is één van de redenen waarom er in Rotterdam voor is gekozen om de stadspas aan *alle* inwoners te verstrekken. Voor de provincie kan het bereiken van de doelgroep een nog grotere uitdaging zijn, daar de provincie niet beschikt over de gegevens van inwoners en deze in het kader van de AVG ook niet zomaar kan gebruiken. Daarnaast staat de provincie verder van inwoners af dan gemeenten, waardoor het bereik ook een grotere uitdaging zal zijn. Leerpunt bij de lopende proef met *gratis OV voor ouderen met een smalle beurs* is, dat het voor de provincie hoge administratieve lasten en organisatie met zich meebrengt om de doelgroep te bereiken. Er dient een check te worden gedaan op de hoogte van het inkomen. Daarnaast dient de doelgroep via publiciteit en communicatie benaderd te worden en hier zitten ook hoge kosten

aan verbonden. Een nauwe samenwerking met de gemeenten is hiervoor essentieel, daar zij een taak hebben in armoedebeleid en over de benodigde gegevens beschikken.

*Bij samenwerking is uniformiteit in voorwaarden succesfactor, maar deze blijkt lastig te bereiken*

In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van de diverse stadspassen en regelingen per gemeente. De huidige passen kennen allen hun eigen voorwaarden en werkwijze, opgesteld door de desbetreffende gemeenten. Hierbij kan gedacht worden aan: *wie mogen de pas aanvragen, wordt er tegoeed op de pas gezet en zo ja hoeveel, welke diensten vallen onder de pas, etc.* Indien er samenwerking met bestaande stadspassen wordt gekozen, is het belangrijk dat alle deelnemende gemeenten op één lijn zitten wat betreft de gekozen doelgroep en voorwaarden. Een belangrijke les vanuit Rotterdam (100% bereik) en Amsterdam (85% bereik) is dat hoe meer voorwaarden/kaders/uitzonderingen worden opgesteld, hoe lager het gebruik is van de pas. Echter is ook de ervaring dat het bij samenwerking lastig, dan wel “onmogelijk”, is voor gemeenten om op één lijn te komen wat betreft voorwaarden voor een dergelijke pas. Gemeenten willen hier een zekere mate van eigen vrijheid in. Dit is ook één van de redenen voor gemeenten om niet aan te sluiten bij de U-pas, maar een eigen pas op te zetten.

*Een 'extra' provinciale pas is niet wenselijk bij bereik doelgroep*

Ter aanvulling op voorgaande punten wordt door gemeenten met een stadspas en door de uitvoeringsorganisatie van stadspassen geadviseerd om geen extra provinciale pas bovenop bestaande passen te introduceren. Het bereik van de doelgroep is al lastig en een extra pas zorgt voor verwarring bij de doelgroep.

*Een PUP doorkruist bestaande passen en regelingen*

Naast de diverse reeds bestaande kortingspassen, zijn er ook diverse andere regelingen, fondsen en toeslagen vanuit gemeenten gericht op het tegemoetkomen van de minima. En elke gemeente heeft dit op haar eigen wijze georganiseerd. Aan elk fonds zijn andere voorwaarden en vergoedingen verbonden en ook hier zie je verschillen per gemeenten. (Zie ook eerdere constatering over het lastig op 1 lijn krijgen van gemeenten over voorwaarden.)

Ook de provincie heeft eigen regelingen. Zo ondersteunt de provincie het Jeugdfonds Sport en Cultuur waarbij de focus ligt op het vergroten van actieve cultuurdeelname bij kinderen in armoede. Daarnaast zijn op het gebied van recreatie de meeste recreatiegebieden reeds gratis toegankelijk. Tot slot loopt er momenteel een pilot 'Gratis OV voor 66+ met een smalle beurs' en een proef voor gratis reizen van kinderen in de leeftijd 5 t/m 12 jaar. (Omdat de provincie tariefverantwoordelijk is voor het regionaal OV, hoeft hier geen aparte pas voor geregeld te worden.)

Een provinciale U-pas kan bestaande initiatieven doorkruisen. Om deze reden wordt de PUP niet door alle respondenten gezien als een aanvulling op wat er al is.

*Financiële voordelen van provinciale PUP voor kleine gemeenten*

Maar er zijn ook kleinere gemeenten die zelf geen budget hebben voor een kortingspas en die de financiële voordelen zien van een Provinciale U-Pas wanneer hen dit zelf investeringen bespaart.

Het is lastig om een precieze schatting te geven van de kosten van een PUP, omdat deze kosten afhankelijk zijn van vele variabelen. Maar op basis van navraag bij andere stadspassen kan enerzijds uit worden gegaan van *eenmalige* kosten (opzetkosten, organisatiekosten, etc.) van circa €300.000,-. Daarnaast zijn er *jaarlijkse* terugkerende kosten voor de uitvoering waar men kan denken aan een bedrag tussen de €400.000,- en €500.000,-. De precieze hoogte is echter afhankelijk van vele keuzes die gemaakt kunnen worden in de uitvoering, zoals het wel/niet uitbesteden van:

- beoordelen of iemand in aanmerking komt;
- aanbodbeheer (werven/contact met aanbieders);
- contactcentrum (bij vragen van inwoners);
- communicatie / promotie.

In de kosten speelt ook mee welke activiteiten worden aangeboden via de PUP en ook hoeveel inwoners in aanmerking komen. In de provincie heeft ongeveer 11% van de inwoners een (gezins)inkomen dat ligt onder 120%

van het sociaal minimum.<sup>2</sup> Al met al is een dusdanige variatie mogelijk, dat het nodig is om eerst de inhoudelijke keuze te maken of een PUP gewenst is en in welke vorm voordat een precieze schatting kan worden gegeven.

#### *Project van de lange adem*

Ook blijkt uit ervaring met andere passen in Nederland dat het een inzet op langere termijn vergt om de PUP tot een succes te maken. Het is geen *quick fix*, maar een jarenlang traject van doorzetten en continue verbeteren. Iets van deze ervaring is proefondervindelijk opgedaan met de pilots voor gratis OV voor verschillende doelgroepen. Het benaderen van de doelgroepen blijkt tot zeer hoge kosten te leiden in relatie tot het aangeboden product.

#### *Provincie een rol als subsidieverstrekker*

Een alternatief voor de PUP is om een soortgelijke rol aan te nemen als de provincie Limburg. De provincie Limburg steunt middels subsidie diverse maatschappelijke organisaties. Zoals het Volwassenenfonds voor Sport en Cultuur. Ook verstrekt de provincie Limburg subsidies aan de Voedselbank (€ 100.000 per jaar) en de Kledingbank (€ 100.000 per jaar). Hierbij werken ze samen met gemeenten. Voor het Jeugdfonds Sport betaalt de provincie de bureaukosten (€ 75.000,- per jaar). Ook hebben zij subsidie verstrekt aan het project 'Gezonde basisschool van de toekomst'. Dit is een project gericht om kinderen goed te laten bewegen en het verstrekken van ontbijt op school. Ook verkent de provincie OV aan te bieden aan inwoners met een laag inkomen<sup>3</sup> (vergelijk de huidige proef in provincie Utrecht) en ook verkent Limburg de mogelijkheden om een gratis bibliotheekpas aan te bieden.

#### *Inkomensondersteuning geen taak van de provincie?*

Tot slot wordt er door respondenten vraagtekens geplaatst of de een PUP thuishoort bij de taken van de provincie. Het bieden van financiële ondersteuning/compensatie voor inwoners met een laag inkomen wordt gezien als een taak van gemeenten (participatiewet), omdat de provincie geen zeggenschap heeft over inkomensbeleid en niet over de persoonsgegevens beschikt noch kan beschikken die nodig zijn om deze taak uit te voeren. Daarom is het haast onmogelijk voor de provincie om een gedegen inkomensbeleid op dit vlak vorm te geven.

#### **4. Conclusie & aanbevelingen**

Hoewel het idee sympathiek wordt gevonden, zijn niet alle respondenten ervan overtuigd dat een PUP het juiste *instrument* is om bij te dragen aan het genoemde *doel* (participatie en kwaliteit van het leven voor mensen met een laag inkomen te verhogen). Het lastig bereiken van de doelgroep, doorkruisen van reeds bestaande regelingen en de praktische uitvoerbaarheid worden als redenen genoemd. Door een aantal respondenten wordt de invoering van een PUP zelfs sterk afgeraden en gezien als een rol die niet bij de provincie hoort en een belofte die niet waargemaakt kan worden.

N.a.v. de resultaten van het oriënterende onderzoek is op verzoek van gedeputeerde Van Muilekom gekeken naar waar er in het huidige beleid kansen zijn om de participatie van mensen met een laag inkomen te verhogen. Er is namelijk op diverse beleidsterreinen al aandacht voor lage inkomens. Opschaling van deze initiatieven zorgt ervoor dat wordt voortgebouwd op bestaande structuren i.p.v. dat iets nieuws dient te worden opgebouwd.

Specifiek voor de terreinen uit de motie (Sport, Cultuur, Recreatie en OV) worden de volgende suggesties gedaan om nader te verkennen:

1. *Intensivering van de financiering en bereik van het Jeugdfonds Sport & Cultuur.*

Het Jeugdfonds signaleert armoede bij kinderen door hun netwerk van intermediairs en neemt vervolgens in opdracht van de gemeente een deel van hun contributie voor hun rekening. Bij sommige gemeenten geldt een bovengrens voor welk er bedrag vergoed wordt. Dit zorgt ervoor dat er kinderen zijn die niet kunnen participeren in alle soorten sport en cultuur of een keuze moeten maken tussen sport en cultuur. Als provincie zouden we gemeenten tegemoet kunnen komen door een extra bijdrage per kind beschikbaar te stellen. Hierbij ondersteunen we de participatie in sport en cultuur bij de doelgroep 0-18 jaar. Momenteel is het Jeugdfonds actief in 17 gemeenten, waardoor hiermee nog niet in alle gemeenten kinderen bereikt worden. Ook hier zou de provincie een aanjagende rol in kunnen nemen, om het bereik te

---

<sup>2</sup> Staat van Utrecht databank - Inkomen en armoede - 2020 - Provincie

<sup>3</sup> Provincie Limburg wil inwoners met laag inkomen gratis laten reizen (binnenlandsbestuur.nl)

vergroten.

2. *Investeren in het Volwassenenfonds Sport & Cultuur (18+)*

Naast het Jeugdfonds is er sinds kort ook het Volwassenenfonds, om te zorgen dat volwassenen bij geldgebrek toch kunnen sporten of deel kunnen nemen aan cultuur. Momenteel nemen er twee gemeenten uit de provincie deel aan dit fonds: Eemnes en Lopik. De provincie kan het Volwassenenfonds een impuls kunnen geven in de opstart/uitbreiding, door het financieren van een coördinator. Dit is eerder ook gedaan voor het Jeugdfonds. Voor het Jeugdfonds kwam dit qua kosten neer op +/- €50.000 per jaar. Een verschil met het Jeugdfonds is wel dat gemeenten voor de jeugd budget hebben om tegemoet te komen aan kosten voor sport- en cultuurbeoefening, maar dat de meeste gemeenten voor volwassenen geen budget beschikbaar hebben.

3. *Evaluatie huidige proeven voor gratis OV ouderen en kinderen*

De provincie hecht veel waarde aan dekkend, toegankelijk en betaalbaar OV voor iedereen. We willen voor iedereen een goed toegankelijk openbaar vervoer en willen voorkomen dat mensen door beperkte verplaatsingsmogelijkheden niet kunnen deelnemen aan het maatschappelijk verkeer. Dit is ook een wettelijke taak van de provincie. Bij de exploitatie van het regionaal OV is de provincie degene die de tarieven vaststelt (hierdoor is voor goedkoper/gratis OV geen aparte pas nodig).

In het coalitieakkoord wordt budget beschikbaar gesteld voor OV om vervoersarmoede aan te pakken. De uitwerking van het coalitieakkoord in de aanpak van vervoersarmoede kent een eigen planning, het voornemen is om Provinciale Staten in Q2 2024 over dit onderwerp verder te informeren. Vooruitlopend op het bredere vervoersarmoedebeleid loopt de proef door voor *gratis OV in de daluren voor ouderen met een smalle beurs* die sinds september 2022 loopt. Ook mogen kinderen tot 12 jaar komende jaren gratis met het OV reizen in de daluren.<sup>4</sup> Men is zich ervan bewust dat vervoersarmoede bij alle leeftijden speelt en niet alleen bij kinderen en ouderen. Deze proeven worden geëvalueerd in de uitwerking coalitieakkoord in Q2 2024.

4. *Kennisdeling tussen gemeenten stimuleren*

Tot slot kan de provincie een verbindende rol nemen als het gaat om kennisdeling en/of samenwerking tussen de gemeenten die wel een stadspas en gemeenten die werken met andersoortige regelingen. Dat gebeurt nu ook al: zo organiseert team Sport op 9 januari een kennissessie over het verhogen van de sportdeelname van mensen in armoede. Samen kan verkend worden of er meer synergie te bewerkstelligen is tussen de werkwijze in de diverse gemeenten. Het bereiken van deze synergie wordt nu namelijk door de huidige uitvoerder van diverse stadspassen als het grootste struikelblok genoemd om te komen tot een uniforme pas voor meerdere gemeenten.

### **Verdiepende sessie**

Graag bespreken we de resultaten van de verkenning in een verdiepende werksessie met de Staten op 17 januari, 11.30u-12.30u. Deze werksessie is hybride, maar we hebben bij voorkeur een fysiek overleg. In deze sessie kunnen aanvullende vragen worden gesteld en kan samen een keuze worden gemaakt over de vervolgstappen. Hierbij het hoofddoel voor ogen houdend: verhogen van de participatie van mensen met een laag inkomen. Vragen die in deze sessie centraal staan:

- Roept de verkenning vragen op?
- Willen we een verdere verkenning van het instrument PUP?
- Willen we inzetten op het opschalen van huidige fondsen en regelingen?

---

<sup>4</sup> <https://www.provincie-utrecht.nl/actueel/nieuws/gratis-ov-voor-kinderen-heel-2024-en-geen-prijsverhoging-bus-en-tram>

Bijlage 1: Overzicht regelingen gemeenten gericht op participatie minima

Gemeente	Type
<b>gemeente Amersfoort</b>	- Jeugdfonds - Volwassenenfonds - Diverse andere regelingen zoals energietoeslag, regeling dierenarts, kledingpas voor kinderen van 12 t/m 17 jaar, kwijtschelden gemeentelijke belastingen.
<b>gemeente Baarn</b>	- Jeugdfonds - Per januari 2024 Volwassenenfonds (i.p.v. declaratiefonds) - Armoedepact waar 13 organisaties zijn aangesloten, waaronder Stichting Leergeld. - Kidskaarten: kinderen tot 18 jaar krijgen jaarlijks een bon van ongeveer € 100,00
<b>gemeente Bunnik</b>	- Jeugdfonds (wordt nog aangevuld)
<b>gemeente Bunschoten</b>	- Jeugdfonds - Volwassenenfonds - bezig om aan te sluiten bij Stichting Leergeld
<b>gemeente De Bilt</b>	- U-pas (+verkent eigen pas) - Jeugdfonds
<b>gemeente Ronde Venen</b>	(wordt nog aangevuld)
<b>gemeente Eemnes</b>	- Volwassenenfonds - Jeugdfonds
<b>gemeente Houten</b>	- U-pas - Jeugdfonds
<b>gemeente IJsselstein</b>	- U-pas
<b>gemeente Leusden</b>	- Lokaal Jeugdfonds de Boom - Allerlei kindregelingen - Sportpas volwassenen - Wordt gedacht aan ontwikkelen stadspas
<b>gemeente Lopik</b>	- Volwassenenfonds - Jeugdfonds
<b>gemeente Montfoort</b>	- Jeugdfonds
<b>gemeente Nieuwegein</b>	- Nieuwegein pas
<b>gemeente Oudewater</b>	Zie gemeente Woerden
<b>gemeente Renswoude</b>	- Renswoude pas - Jeugdfonds
<b>gemeente Rhenen</b>	- Rhenen pas - Jeugdfonds
<b>gemeente Soest</b>	- Jeugdfonds - Volwassenenfonds - Minimafonds  - Armoedefonds (tijdelijk) - Stichting Leergeld
<b>gemeente Stichtse Vecht</b>	- U-pas - Jeugdfonds

<b>gemeente Utrecht</b>	- U-Pas - Jeugdfonds
<b>gemeente Utrechtse Heuvelrug</b>	- Jeugdfonds
<b>gemeente Veenendaal</b>	- Veenendaalpas - Jeugdfonds
<b>gemeente Vijfheerenlanden</b>	
<b>gemeente Wijk bij Duurstede</b>	
<b>gemeente Woerden</b>	- Declaratievergoeding (en verkent eigen stadspas)
<b>gemeente Woudenberg</b>	- Vergoedingen voor sport en cultuur - Kindregelingen rondom school en fiets - Voorstel gedaan aan gemeenteraad om aan te sluiten bij Jeugdfonds
<b>gemeente Zeist</b>	- Jeugdfonds