

TNO 2024 P12625 – 26 november 2024

## Voorbereiding praktijkproef proactieve dienstverlening

Inkomensondersteuning voor huishoudens met een laag  
inkomen

|                     |                                   |
|---------------------|-----------------------------------|
| Auteurs             | Robert van Doesburg               |
| Rubricering verslag | TNO Public                        |
| Titel               | TNO Public                        |
| Samenvatting        | TNO Public                        |
| Verslagtekst        | TNO Public                        |
| Aantal pagina's     | 62                                |
| Aantal bijlagen     | 4                                 |
| Opdrachtgever       | Ministerie van Binnenlandse Zaken |
| Projectnaam         | TAIRS                             |
| Projectnummer       | 060.58697                         |

**Alle rechten voorbehouden**

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van TNO.

© 2024 TNO

# Samenvatting en conclusie

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) werken aan een projectplan van de verkenningfase van het Persoonlijk Digitaal Regelingenoverzicht (PDR).

Met het PDR wordt beoogd het aanbod van overheidsregelingen inzichtelijk te maken en het aanvragen ervan toegankelijker te maken.

## Samenvatting

De doelstellingen van dit project zijn:

1. Bijdragen aan het verminderen van de complexiteit van overheidsdienstverlening door het bieden van inzicht in overheidsregelingen.
2. Verminderen van niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen, wat kan helpen bij het terugdringen van armoede.

In dit rapport wordt verslag gedaan van een inventarisatie van het aantal inkomensondersteunende regelingen in de gemeenten Amsterdam, Utrecht en Leeuwarden. Op basis van interviews is in kaart gebracht welke aandachtspunten in deze gemeenten bestaan in relatie tot deze regelingen, en op welke wijze proactieve dienstverlening kan bijdragen aan het oplossen van knelpunten binnen deze gemeenten.

### **Inventarisatie inkomensondersteuning in Amsterdam, Utrecht en Leeuwarden** *Overeenkomsten*

In alle onderzochte gemeenten is veel aandacht voor armoedebestrijding en inkomensondersteuning. In alle drie de gemeenten wordt het moeilijk gevonden om huishoudens met een laag inkomen zonder bijstandsuitkering moeilijk te bereiken. Deze groep, waarbij met name de werkende armen vaak worden genoemd, hebben nog geen relatie met de gemeente.

### *Verschillen*

In de interviews kwamen verschillende aspecten aan de orde. In Amsterdam is veel gesproken over de relatie tussen de digitale agenda van de stad en mogelijkheden voor proactieve dienstverlening voor inkomens ondersteuning. In Utrecht was veel aandacht voor de experimenten *virtueel inkomensloket* en *het huishoudboekje*. In Leeuwarden is vooral gesproken over de uitvoeringsaspecten van sociaal beleid.

### **Overzicht regelgeving voor inkomensondersteuning**

Op basis van de inventarisatie in Amsterdam, Utrecht en Leeuwarden is de conclusie dat er grote diversiteit is in de aard en het aantal (17-56 per gemeente) lokale regelingen voor inkomensondersteuning.

### **Methodische interpretatie van regelgeving als basis voor proactieve dienstverlening**

Gemeenten zien het belang van methodische interpretatie van regelgeving als basis voor proactieve dienstverlening. Dit ondanks het feit dat ze er geen of weinig ervaring mee hebben.

### **Behoeften gemeenten vs. voorstel praktijkproef proactieve dienstverlening**

Bij de ministeries van BZK en SZW wordt bij de praktijkproef vooral gedacht aan een voorziening om burgers beter te adviseren over de regelingen waar zij (mogelijk) recht op hebben. Gemeenten hebben hier minder behoefte aan. Er zijn bestaande aanbieders voor advisering (Nibud/Stimulanz en Zorgweb).

Bij proactieve dienstverlening wordt vaak gedacht aan het ambtshalve toekennen van dienstverlening. De gemeenten signaleren dat bij het adviseren foutjes langer kunnen blijven bestaan omdat deze bij het indienen van de aanvraag en het nemen van de beslissing wel weer worden opgelost.

Gemeenten zien de inlichtingenplicht in de Participatiewet als een belangrijk knelpunt. De mogelijkheid dat (kleine) vergissingen van burgers kunnen leiden tot terugvordering van geld en het opleggen van boeten, schrikt burgers af. Zeker sinds het kinderopvangtoeslagenschandaal. Proactieve dienstverlening moet zich daarom niet beperken tot het adviseren over het recht op inkomensondersteunen en het toekennen ervan, maar moet burgers ook ondersteunen bij het gebruik maken van inkomensondersteuning. De overheid moet het vertrouwen terugwinnen dat een burger die ter goeder trouw is, niet als een fraudeur wordt gekwalificeerd op basis van een vergissing of een foutje.

## **Conclusie**

### ***Is er behoefte aan een praktijkproef inkomensondersteuning?***

Uit interviews met de gemeenten Amsterdam, Utrecht en Leeuwarden blijkt dat armoedebestrijding en inkomensondersteuning voor gemeentelijke overheden als een hoge prioriteit heeft,

### ***Is er een landelijke infrastructuur voor regelingen en uitvoeringsgerichte interpretaties nodig voor een praktijkproef proactieve dienstverlening inkomensondersteuning?***

Uit interviews met de gemeenten Amsterdam, Utrecht en Leeuwarden blijkt:

- dat er behoefte is aan integrale methoden voor het adviseren over inkomensondersteuning, aanvragen van inkomensondersteuning, het beoordelen van aanvragen, en het ondersteunen van belanghebbenden bij het voldoen aan de inlichtingenplicht uit de Participatiewet,
- dat instrumenten voor advisering op dit moment worden verzorgd door Nibud/Stimulanz (*Bereken uw recht*) en Zorgweb (*Voorzieningenwijzer*),

- dat oplossingen voor het indienen van aanvragen wordt verzorgd door private aanbieders (met name Centric en PinkRoccade) en voor de G4 door WeGo4IT,
- dat het besluiten over aanvragen gebeurt door ambtenaren met behulp van werkinstructies,
- dat de aard en het aantal lokale regelingen voor inkomensondersteuning sterk varieert (17 in Leeuwarden, 56 in Utrecht),
- dat de ontwikkeling van proactieve oplossingen als het virtuele inkomensloket wordt beperkt omdat hiervoor geen gegevensuitwisseling met uitvoeringsorganisaties van de rijksoverheid beschikbaar is.

### ***Methoden voor interpretatie van regelgeving***

De *norm engineering* en *wetsanalyse* methode zijn geschikt als basis voor zo'n landelijke infrastructuur.

De *norm engineering* methode is gericht op het ondersteunen van (beide partijen) in transacties. De methode is breder dan alleen het maken van interpretaties voor specificaties voor computersystemen. De methode richt zich op het begrijpelijk maken van regelgeving voor alle belanghebbenden. Ondersteunende software is in ontwikkeling. Dat gebeurt op basis van open standaarden en open source software.

De *wetsanalyse* methode

is tot nu toe vooral gericht op het ondersteunen van uitvoeringsorganisaties bij het maken van interpretaties voor specificaties voor computersystemen. De methode heeft een aparte stap voor het maken van rekenregels in *regelspraak*. De methode richt zich, in ieder geval tot nu toe, op de kennisuitwisseling tussen juristen en IT-ers. Ondersteunende software is ontwikkeld sinds 2013 in opdracht van de Belastingdienst, maar niet open source. De Belastingdienst is bezig met het open source beschikbaar maken van hun ALEF oplossing. Niet bekend is op welke termijn dit gaat gebeuren.

Geadviseerd wordt om beide methoden te betrekken bij de praktijkproef. Dit om gebruik te maken van de sterke punten van beide methoden. De praktijkproef zal er in ieder geval voor moeten zorgen dat de uitkomsten van beide methoden uitwisselbaar zijn. Mogelijk is zelfs integratie van beide methoden mogelijk.

De praktijkproef kan bijdragen aan:

- standaardisering van interpretatiemethoden tot stand te brengen,
- verbetering van de functionaliteit en gebruiksvriendelijkheid van software waarmee de methoden grootschalig kunnen worden toegepast.

***Nadere invullingen van een praktijkproef inkomensondersteuning***

Bij het concretiseren van het plan voor een praktijkproef inkomensondersteuning moet rekening worden gehouden met de volgende aspecten:

- betrek gemeenten, uitvoeringsorganisaties, Nibud/Stimulanz (*Bereken uw recht*) en Zorgweb (*Voorzieningenwijzer*) bij het uitwerken van het voorstel,
- het maken van een interpretatie van een regeling voor inkomensondersteuning kost 2-5 dagen (afhankelijk van de omvang van de regeling), of aanvullende detaillering nodig is voor het maken van een Persoonlijke Regelingen Assistent kan op dit moment niet worden beoordeeld (de kans op de noodzaak tot detaillering is groter als de Assistent ook moet ondersteunen bij het indienen van aanvragen en het besluiten op aanvragen).

# Inhoudsopgave

|                                                                  |    |
|------------------------------------------------------------------|----|
| Samenvatting en conclusie.....                                   | 3  |
| 1 Inleiding.....                                                 | 8  |
| 1.1 Doelstelling praktijkproef inkomensondersteuning.....        | 8  |
| 1.2 Leeswijzer.....                                              | 8  |
| 2 Inkomensondersteuning in Amsterdam, Utrecht en Leeuwarden..... | 9  |
| 2.1 Algemeen.....                                                | 9  |
| 2.2 Amsterdam.....                                               | 10 |
| 2.3 Utrecht.....                                                 | 17 |
| 2.4 Leeuwarden.....                                              | 24 |
| 2.5 Amsterdam, Utrecht en Leeuwarden in vergelijking.....        | 28 |
| 3 Over een praktijkproef inkomensondersteuning.....              | 35 |
| 3.1 Inleiding.....                                               | 35 |
| 3.2 Het kiezen van de scope van de praktijkproef.....            | 41 |
| 4 Methoden voor het interpreteren van regelgeving.....           | 42 |
| 4.1 Inleiding.....                                               | 42 |
| 4.2 Twee methoden.....                                           | 42 |
| 4.3 Voorbeelden van het interpreteren van regelgeving.....       | 48 |
| 4.4 Lessen voor de praktijkproef.....                            | 49 |
| Bijlage 1 Cijfers over Amsterdam, Utrecht en Leeuwarden.....     | 51 |
| Bijlage 2 Regelingen voor inkomensondersteuning.....             | 52 |
| Bijlage 3 Lijst met geïnterviewden.....                          | 58 |
| Bijlage 4 Documentatie over sociale regelingen.....              | 59 |

# 1 Inleiding

Dit rapport is gemaakt ter voorbereiding van een landelijke praktijkproef proactieve dienstverlening. De praktijkproef is gericht op makkelijker toegankelijk maken van inkomensondersteuning voor huishoudens rond het sociaal minimum. Daarbij wordt bijzondere aandacht besteed aan het bereiken van mensen die recht hebben op inkomensondersteuning, maar daar geen gebruik van maken.

Het onderzoek heeft de volgende onderdelen:

1. Inventarisatie van regelingen voor inkomensondersteuning in Amsterdam, Utrecht en Leeuwarden.
2. Verkenning van initiatieven, aandachtspunten en knelpunten voor een praktijkproef inkomensondersteuning.
3. Methoden voor het interpreteren van regelgeving als basis voor proactieve dienstverlening.
4. Bouwstenen voor een praktijkproef proactieve dienstverlening bij inkomensondersteuning.

## 1.1 Doelstelling praktijkproef inkomensondersteuning

De praktijkproef proactieve dienstverlening voor inkomensondersteuning moet bijdragen aan de volgende doelstellingen:

- in Nederland hoeft niemand onder het sociaal minimum hoeft te leven,
- bijdragen aan het terugdringen van het niet-gebruik van regelingen voor inkomensondersteuning door proactieve dienstverlening.

## 1.2 Leeswijzer

- Inventarisatie uitvoering inkomensondersteuning in Amsterdam, Utrecht en Leeuwarden (hoofdstuk 2)
- Over een praktijkproef inkomensondersteuning (hoofdstuk 3)
- Methoden voor het interpreteren van regelgeving (hoofdstuk 4)
- Conclusie (zie samenvatting).

## 2 Inkomensondersteuning in Amsterdam, Utrecht en Leeuwarden

### 2.1 Algemeen

In november en december 2023 is er een inventarisatie gemaakt van de sociale dienstverlening in de gemeenten Amsterdam, Utrecht en Leeuwarden.

Deze inventarisatie is erop gericht de situatie in drie gemeenten in kaart te brengen:

- welke inkomensondersteunende regelingen er zijn,
- hoe groot is de groep mensen die er gebruik van maakt,
- wat weten we van de groep die recht heeft op voorzieningen, maar er geen gebruik van maakt,
- welke methoden en systemen worden gebruikt bij het uitvoeren van sociale regelingen.

Bij ieder van de drie gemeenten is ook aandacht besteed aan een specifiek onderwerp:

- digitalisering en innovatie (Amsterdam)
- het *virtueel inkomensloket* en het *huishoudboekje* (Utrecht)
- samenwerking met de *voorzieningenwijzeren berekenuwrecht* (Leeuwarden).

### *Algemene observaties*

- Inrichting informatiesystemen voor het uitvoeren van sociale regelingen is uitbesteed aan externe partijen (Centric, Pink Roccade, WeGo4IT, etc.).
- Inzicht in samenhang tussen sociale regelingen ontbreekt. Er is belangstelling bij gemeenten en organisaties als *berekenuwrecht* (Nibud en Stimulanz) en *voorzieningenwijzer* (Zorgweb), maar het lukt tot nu toe niet om dit soort diensten te ontwikkelen. Om te komen tot integrale advies is een gedetailleerder inzicht nodig in de werking van de relevante regelingen, en in de persoonlijke gegevens van belanghebbenden. Zie bijvoorbeeld de ervaringen met het *virtueel inkomensloket* (Utrecht).
- Extra inkomen op grond van de ene regeling, kan leiden tot minder inkomen door het (gedeeltelijk) wegvallen van een andere regeling.
- Er zijn mensen die het vertrouwen in de overheid hebben verloren. Zij doen geen beroep op overheidssteun omdat ze bang zijn dat zij verkregen steun later weer moeten terugbetalen, of zelfs kunnen worden gestraft omdat ze ten onrechte steun hebben ontvangen.
- Mensen met een inkomen rond het sociaal minimum kunnen worden geholpen met inkomensondersteuning (extra inkomsten) of door het bieden van ondersteunen voor het rondkomen met een laag inkomen (zie bijvoorbeeld het *huishoudboekje* in Utrecht).
- Armoede en bestaanszekerheid is een belangrijk thema in de Nederlandse politiek, de overheid en in het publiek debat. Zie (verzameling rapporten en andere publicaties).
- Zowel nationaal als op gemeentelijk niveau wordt gewerkt aan het vermindere van armoede en het versterken van bestaanszekerheid. De introductie van een minister voor armoedebeleid, participatie en pensioenen is daar een symbool van.

## 2.2 Amsterdam

In Amsterdam is vooral gesproken over digitalisering en innovatie omdat dat *proactieve dienstverlening in het sociaal domein* een van de zes opgaven in de Agenda Digitale Stad 2023-2026 is.

Opvallend in Amsterdam is de samenwerking met Utrecht op het gebied van het *virtueel inkomensloket* en de samenwerking met de Hogeschool van Amsterdam op het gebied van *wetsanalyse*.

De ambitie van Amsterdam op het gebied van proactieve dienstverlening in de digitale stad is groot. Tegelijkertijd is de gemeente op dit moment vooral bezig met het uitwerken van die ambitie en met experimenten met methoden en technieken die grootschalige projecten mogelijk maken.

Hieronder wordt een samenvatting gegeven van de relevante delen van de 'Agenda Digitale Stad 2023-2026'. Daarna worden de experimenten op het gebied van het

gestandaardiseerd interpreteren van regelgeving (in samenwerking met de Hogeschool van Amsterdam) besproken. Er wordt een korte schets gegeven van interessante ontwikkelingen op gebied van proactieve dienstverlening in het sociaal domein.

Tot slot wordt een overzicht gegeven van de regelingen voor inkomensondersteuning in de gemeente Amsterdam.

## 2.2.1 Cijfers Amsterdam

|      | <i>inwoners</i> | <i>inwoners /<br/>huishoudens</i> | <i>bijstands-<br/>uitkeringen</i> | <i>bijstands-<br/>uitkeringen (%)</i> | <i>&lt; 120% sociaal<br/>minimum (%)</i> |
|------|-----------------|-----------------------------------|-----------------------------------|---------------------------------------|------------------------------------------|
| 2016 | 834.713         | 1,85                              | 38.159                            | 8,5%                                  | 17,6%                                    |
| 2018 | 854.316         | 1,8                               | 39.703                            | 8,6%                                  | 16,5%                                    |
| 2020 | 872.380         | 1,8                               | 37.038                            | 7,8%                                  |                                          |
| 2022 | 881.933         | 1,82                              | 40.065                            | 8,3%                                  |                                          |

## 2.2.2 Agenda Digitale Stad 2023-2026

Onlangs heeft Amsterdam een nieuwe meerjarenagenda voor de digitale stad gemaakt. Eén van de zes opgaven in deze agenda (Proactief werken aan bestaanszekerheid) heeft grote overlap met de ambities van BZK op het gebied van proactieve dienstverlening. Net als BZK kiest Amsterdam ervoor deze werkwijze als eerste uit te werken in de dienstverlening aan huishoudens met een inkomen rond het sociaal minimum.

Hieronder staan de belangrijkste passages uit het rapport in relatie tot het onderwerp van dit rapport.

### Proactief werken aan bestaanszekerheid

“Mensen die leven onder de armoedegrens of gezondheidsproblemen hebben, mensen met een beperkte taalvaardigheid, mensen zonder uitgebreid netwerk. Het zijn juist deze Amsterdammers die een groot beroep doen op de vaak (digitale) voorzieningen van de overheid. Vaak is er weinig ruimte voor administratieve fouten en voor je het weet worden verzoeken afgewezen of zorgt het proces voor nog meer vertraging. Het wantrouwen instanties groeit hierdoor en maakt het stressvol en complex mensen voor mensen om hulp aan te vragen.”

### Waarom belangrijk?

“Bij het bestrijden van armoede en schulden, stelt de gemeente Amsterdam zich ten doel om stress te verminderen en mensen weer perspectief te bieden. De ambitie is om mensen met financiële problemen sneller en zonder stress structureel op weg te helpen. Het liefst voordat er onoverkomelijke problemen ontstaan.”

### Wat willen wij bereiken?

“Met de ontwikkelingen op het gebied van data--analyse, verbeterde algoritmes en inzichten in ontwerp en interactie wil de gemeente een proactieve dienstverlening aanbieden. We gaan bijvoorbeeld onderzoeken hoe we door data te koppelen en AI in te zetten automatisch voorzieningen kunnen toekennen en hoe we preventieve signalering kunnen verbeteren op het gebied van armoede en schuldenopbouw.”

#### *Legal Tech & Open regels*

“Om regelingen rond toeslagen en andere juridische zaken te digitaliseren is het nodig om digitale vertalingen te maken van landelijke regelgeving. In de praktijk betekent dit dat wetten moeten worden herschreven in regels die door een computer leesbaar zijn. Dit noemen we digitale regelsystemen. Hier zitten bijvoorbeeld de beslisbomen achter die vaak in regelgeving terugkomen. Deze ‘regels’ omzetten op een manier dat een computer ze kan lezen is complex en moet secuur gebeuren.”

“Door dit volgens de Open regels/ Digitaal regel beheer -- methodiek te doen wordt dit proces open en transparant georganiseerd, en als bijkomstigheid wordt het mogelijk om hier bruikbare toepassingen op te ontwikkelen.”

“In het project Circulaw<sup>1</sup> werken we al samen met juristen om wet- en regelgeving rondom circulair bouwen toegankelijker te maken en breed inzichtelijk. De lessen die we hieruit leren rond circulaire projecten en de kennis bij bijvoorbeeld de Hogeschool van Amsterdam worden toegepast in het sociale domein. Daarnaast kijken we met samen het juridische bureau van de Gemeente Amsterdam naar waar de belangrijkste innovatiekansen in dit domein liggen.”

#### *Consent & Datamanagement (Datakluisen)*

“Om data te koppelen op een verantwoorde, privacy vriendelijke manier is het noodzakelijk dat burgers toestemming geven voor het delen van deze data, en begrijpen wat de toestemming inhoudt. Belangrijk is dat het eigenaarschap van data bij de burger blijft. Met het gebruik van datakluisen kunnen burgers data van verschillende instanties over zichzelf beheren, en bepalen met wie ze dit delen. Deze technologie bestaat al, maar staat nog in de kinderschoenen. Bovendien zijn mensen nog niet gewend hoe dit te doen en waarom dit belangrijk is. Hier zijn daarom nog stappen te zetten.”

#### *Datastandaardisatie*

“Om daadwerkelijk data te delen, koppelen en analyseren is het nodig dat verschillende instanties deze data gestandaardiseerd aanleveren of dat dit ergens in het proces geautomatiseerd wordt. Ook lopen hier voor een groot aantal initiatieven. Hierbij moet onderzoek gedaan worden welke data er nodig is voor een werkende proactieve dienst-verlening en hoe deze standaardisatie in de praktijk er uit moet komen te zien.”

---

<sup>1</sup> Dit is een project op het gebied van circulaire economie. Op de [website](#) wordt verwezen naar de ervaring van de Belastingdienst met het digitaliseren van wetgeving. De term *wetsanalyse* wordt gebruikt, ook al lijkt het erop dat hiermee niet wordt verwezen naar de werkwijze van de Belastingdienst. Het project Circulaw waar hier naar wordt verwezen, gaat niet over sociaal beleid, maar over de transitie naar een circulaire, veilige en bereikbare stad.

#### *Aansluiting praktijk*

“Bij armoede en schulden zijn vaak meerdere instanties betrokken. Deze nieuwe aanpak gaat gevolgen hebben op de werkwijze van verschillende organisaties. Dit goed organiseren vergt een integrale aanpak zowel op het gebied van ICT, wet- en regelgeving en andere processen. Om deze nieuwe benadering succesvol te maken is het nodig om het gehele proces op orde te hebben, te ontwerpen en de betrokken instanties aan boord te krijgen. Daarbij is veel aandacht voor de uitvoerbaarheid voor de mensen in de praktijk.”

#### *Meerjarige innovatiecoalitie*

“Samenwerking is essentieel op dit thema, zowel met uitvoerende afdelingen en instanties, als andere overheden, technologiebedrijven, maatschappelijke initiatieven en de creatieve industrie. Vanuit het Rijk is er ook behoefte om op dit onderwerp stappen te zetten en is er een samenwerking in ontwikkeling met Binnenlandse Zaken en Economische Zaken. Daarnaast kijken we ook goed wat er bij andere gemeenten al goed gaat, zoals bijvoorbeeld het huishoud-boekje en *virtueel inkomensloket* in Utrecht, of over de grens waar Gent voorloper is op dit onderwerp.”

*Bron: Agenda Digitale Stad 2023-2026, p. 29-30*

### 2.2.3 Digitaal regelbeheer

Digitaal regelbeheer wordt door Amsterdam gezien als een voorwaarde voor het invullen van proactieve dienstverlening zoals beschreven in ‘Agenda Digitale Stad 2023-2026’.

Op het gebied van het gestandaardiseerd interpreteren van regelgeving is op kleine schaal geëxperimenteerd in samenwerking met de Hogeschool van Amsterdam. Amsterdam werkt op dit gebied samen met Ivar Timmer (lector Legal Management & Technology en inhoudelijk onderzoekscoördinator van het Legal Tech Lab).

Deze activiteiten bouwen voort op het *virtueel inkomensloket*, een project dat is begonnen in Amsterdam en Utrecht, maar in Amsterdam is stopgezet. Amsterdam is nog wel betrokken bij het project in Utrecht. Zowel Utrecht als Amsterdam werken met de bij de Belastingdienst ontwikkelde wendbare wetsuitvoering aanpak (die bestaat uit drie onderdelen: *wetsanalyse* (interpretatie van regelingen), *regelspraak* (het maken van afleidingsregels), *ALEP*<sup>2</sup> (het omzetten van afleidingsregels naar uitvoerbare code).

In hoofdstuk 5 wordt deze methode, en de relatie met de door TNO gebruikte *calculemus-flint* methode in meer detail beschreven.

Het thema proactieve dienstverlening in *Agenda Digitale Stad 2023-2026* geeft een nieuwe impuls aan de activiteiten van Amsterdam op het gebied van regelbeheer. Nieuwe projecten zijn in voorbereiding, maar nog niet gestart.

<sup>2</sup> Agile Law Execution Factory

## 2.2.4 Ontwikkelingen in Amsterdam

De groep die het moeilijkst te bereiken met inkomensondersteunende maatregelen, zijn de werkende armen.

In Amsterdam gaat het vermoedelijk om circa 6.400 mensen die buiten beeld zijn, en die wel recht op ondersteuning hebben. Dat is circa 15% van de groep bijstandsgerechtigden in Amsterdam.

Deze groep kan in kleinere delen worden opgesplitst, denk hierbij aan:

1. mensen met een laag inkomen en/of een deeltijdbaai,
2. ZZP'ers met een laag inkomen (een deel van deze groep wil uit principe niet afhankelijk zijn van overheidsondersteuning),
3. net afgestudeerde studenten die op zoek zijn naar een baan,
4. mensen die buiten het zicht van de overheid wensen te blijven, bijvoorbeeld omdat deze mensen hun inkomen (en de herkomst daarvan) voor de overheid willen verbergen, of omdat zij geen verblijfsrecht in Nederland hebben, of omdat zij bang zijn hun verblijfsrecht te verliezen vanwege een te laag inkomen.

Ook de wijze waarop mensen willen worden benaderd door de overheid verschilt. Sommige mensen vinden ieder contact met de overheid stressvol, anderen vinden de procedures van de overheid moeilijk te begrijpen, er zijn mensen die zich schamen voor ondersteuning door de overheid, terwijl anderen juist claimen waar zij recht op hebben.

De samenwerking met de uitvoeringsdiensten van de rijksoverheid verloopt niet soepel. Er is behoefte (niet alleen aan Amsterdam) aan uitwisseling van gegevens met onder meer de Belastingdienst en het UWV. Gemeenten hebben een inkiijkfunctie in de gegevens van de rijksdiensten, maar er is geen sprake van automatische gegevenskoppeling.

Hoewel in de Agenda Digitale Stad wordt gesproken over data-analyse en het inzetten van AI, ziet Amsterdam op dit moment het meest heil in de koppeling van gemeentelijke data met data van uitvoeringsorganisaties van de rijksoverheid.

Koppeling van gegevens maakt het mogelijk om automatische besluiten te nemen over inkomensondersteuning. Artikel 64 Participatiewet geeft hiervoor een juridische basis. Toch is de uitwisseling tussen uitvoeringsorganisaties van de rijksoverheid en gemeenten nog niet goed van de grond gekomen.

Het tot stand brengen van een infrastructuur voor berichtenverkeer en data-koppeling tussen het rijk en de gemeenten is een voorwaarde voor succesvol innoveren op het gebied van proactieve overheidsdienstverlening.

## 2.2.5 Overzicht sociale regelingen in Amsterdam

Amsterdam heeft 33 sociale regelingen, waarvan er op dit moment 11 aan te vragen zijn via een gecombineerd formulier, zie <https://www.amsterdam.nl/werk-inkomen/hulp-bij-laag-inkomen/11-regelingen-aanvragen-formulier/>

|    | Regelingen                                                                                             | Gecombineerd aanvraagformulier |
|----|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|
| 1  | <a href="#">Aanvullende inkomensvoorziening ouderen</a>                                                |                                |
| 2  | <a href="#">Bijzondere bijstand voor kosten die u zelf niet kunt betalen</a>                           |                                |
| 3  | <a href="#">Collectieve zorgverzekering</a>                                                            | Ja                             |
| 4  | <a href="#">Energietoeslag en Bijzondere bijstand hoge energiekosten</a>                               |                                |
| 5  | <a href="#">Extra geld als u al lang een laag inkomen hebt/Individuele inkomensvoorziening</a>         | Ja                             |
| 6  | <a href="#">Extra geld als u chronisch ziek of gehandicapt bent/Regeling tegemoetkoming meerkosten</a> | Ja                             |
| 7  | <a href="#">Geld lenen bij de Kredietbank</a>                                                          |                                |
| 8  | <a href="#">Gratis identiteitskaart</a>                                                                |                                |
| 9  | <a href="#">Gratis laptop of tablet basisschool</a>                                                    | Ja                             |
| 10 | <a href="#">Gratis laptop of tablet voor middelbare school</a>                                         | Ja                             |
| 11 | <a href="#">Gratis menstruatieproducten</a>                                                            |                                |
| 12 | <a href="#">Gratis met bus, tram en metro voor AOW-ers</a>                                             | Ja                             |
| 13 | <a href="#">Hulp voor huiseigenaren bij schulden</a>                                                   |                                |
| 14 | <a href="#">Huurverlaging als uw huur te hoog is voor uw inkomen</a>                                   |                                |
| 15 | <a href="#">Kindtegoed Stadspas</a>                                                                    |                                |
| 16 | <a href="#">Kindtegoed voorschool</a>                                                                  | Ja                             |
| 17 | <a href="#">Kwijtschelding gemeentebelastingen</a>                                                     |                                |
| 18 | <a href="#">Ondersteuning voor ondernemers</a>                                                         |                                |
| 19 | <a href="#">OV-vergoeding voor mantelzorgers</a>                                                       | Ja                             |
| 20 | <a href="#">Reiskostenvergoeding voor scholieren</a>                                                   | Ja                             |

|    |                                                                      |    |
|----|----------------------------------------------------------------------|----|
| 21 | <a href="#">Scholingslening</a>                                      |    |
| 22 | <a href="#">Scholingsvoucher</a>                                     |    |
| 23 | <a href="#">Sport en cultuur voor kinderen</a>                       |    |
| 24 | <a href="#">Stadsbank van Lening</a>                                 |    |
| 25 | <a href="#">Stadspas</a>                                             | Ja |
| 26 | <a href="#">Studietoelage</a>                                        |    |
| 27 | <a href="#">Tegemoetkoming aanvullend OV voor AOW-ers</a>            | Ja |
| 28 | <a href="#">Vergoeding dierenarts/ADAM-regeling</a>                  |    |
| 29 | <a href="#">Vergoeding eigen bijdrage kinderopvang</a>               |    |
| 30 | <a href="#">Voedselbank</a>                                          |    |
| 31 | <a href="#">Vrijwillige ouderbijdrage betalen met Stadspas</a>       |    |
| 32 | <a href="#">Witgoed bij nood</a>                                     |    |
| 33 | <a href="#">Woonkostentoeslag als uw inkomen plotseling lager is</a> |    |

## 2.2.6 Aandachtspunten, advies en punten voor nader onderzoek

### Aandachtspunten in Amsterdam

- Gegevensuitwisseling tussen uitvoeringsorganisaties van de rijksoverheid en gemeenten.
- Amsterdam ziet het in kaart brengen van regelingen en de knelpunten die zij veroorzaken is ook een manier om veranderingen te bereiken.

### Advies van Amsterdam

Betrek het Legal Tech Lab (Ivar Timmer) bij de voorbereiding van een praktijkproef proactieve dienstverlening voor inkomensondersteuning.

### Punten voor nader onderzoek in Amsterdam

- Bij het toekennen van een Stadspas worden na een aantal maanden automatisch voorzieningen op de pas gezet op basis van verzamelde gegevens.
- Amsterdam wil bijzondere bijstand ambtshalve toekennen. Het gaat om 200-300 mensen.

- Wat is een *huishouden* (er worden verschillende definities gebruikt in de verschillende regelingen die er zijn) Amsterdam heeft behoefte aan een eenduidige definitie.
- Bij ambtshalve wordt nooit teruggevorderd. Volgens Amsterdam kan dat binnen huidige regelgeving. Als je denkt recht te hebben op meer, kun je dat zeggen en de gemeente onderzoekt dan of dat zo is.
- In Amsterdam is een onderzoek gedaan naar de behoeften in het sociaal domein. Hierbij is onderzoek (resultaten nog niet openbaar) gedaan vanuit het perspectief van:
  - beleid,
  - schuldhulpverleners, en
  - commerciële dienstverleners in het sociaal domein.

## 2.3 Utrecht

De gemeente Utrecht heeft als doelstelling dat niemand onder het sociaal minimum hoeft te leven.

Als alle regelingen gebruikt waar die recht op heeft, hoeft niemand onder het sociaal minimum te leven. (Als mensen regelingen waar ze recht op hebben, niet gebruiken, kan het inkomen onder het sociaal minimum dalen.)

Volgens [Utrecht in cijfers](#) is het aantal huishoudens dat een inkomen heeft van minder dan 105% van het sociaal minimum in Utrecht gedaald van ruim 35.000 in 2015 naar ruim 33.000 in 2021 (circa 10% van het aantal huishoudens en 20% van het aantal inwoners).

Het aantal huishoudens met een bijstandsuitkering schommelt al enkele jaren tussen de 9.000-10.000 (circa 5% van het aantal huishoudens en 10% van het aantal inwoners).

Uit Utrechts onderzoek [nog niet ontvangen] blijkt dat als huishoudens gebruik maken van alle voor hen beschikbare regelingen, niemand onder het sociaal minimum hoeft te leven.<sup>3</sup>

Mensen die inkomensondersteuning van de gemeente ontvangen, hebben een relatie met de gemeente en zijn daardoor relatief makkelijk benaderbaar door de gemeente, ook als de gemeente extra hulp wil aanbieden.

Mensen die geen bijstandsuitkering hebben, zijn moeilijker te vinden. Een belangrijk deel van deze groep hoort bij de ‘werkende armen’: mensen die werken, maar desondanks onder het sociaal minimum leven. Ook voor mensen die langdurig van minder dan 110% van het sociaal minimum moeten leven, is inkomensondersteuning beschikbaar. Voor huishoudens die van minder dan 125% van het sociaal minimum leven, zijn ook enkele regelingen beschikbaar.

---

<sup>3</sup> Dat geldt alleen niet voor vreemdelingen zonder verblijfsrecht, maar die groep is in het gesprek niet aan de orde gekomen.

Het kinderopvangtoeslagen schandaal illustreert dit beeld. Van de circa 200 slachtoffers, maakten er slechts 2 gebruik van gemeentelijke inkomensondersteunende regelingen.

In Utrecht wordt op twee manieren gewerkt aan ondersteuning van huishoudens rond het sociaal minimum:

1. Er zijn regelingen die ervoor zorgen dat huishoudens extra inkomen krijgen.
2. Er zijn regelingen die mensen helpen om met een laag inkomen te leven.

Voor het toekennen van aanvullend inkomen aan huishoudens rond het sociaal minimum werkt Utrecht aan het *virtueel inkomensloket*.

Om mensen voor langere tijd zekerheid te geven over een vast maandelijks bedrag om van te leven, ontwikkelde Utrecht het *huishoudboekje*.

De *berekenuwrecht* oplossing van Stimulanz en Nibud is een instrument voor hulpverleners. Bij Werk en inkomen wordt dit instrument niet gebruikt.

### 2.3.1 Cijfers Utrecht

|      | <i>inwoners</i> | <i>inwoners / huishoudens</i> | <i>bijstands-uitkeringen</i> | <i>bijstands-uitkeringen (%)</i> | <i>&lt; 125% sociaal minimum (%)</i> |
|------|-----------------|-------------------------------|------------------------------|----------------------------------|--------------------------------------|
| 2016 | 335.986         | 1,92                          | 9.804                        | 5,6%                             | 16,3%                                |
| 2018 | 347.574         | 1,94                          | 10.124                       | 5,7%                             | 15,5%                                |
| 2020 | 357.719         | 1,96                          | 9.366                        | 5,1%                             | 14,8%                                |
| 2022 | 361.742         | 1,96                          | 9.360                        | 5,1%                             |                                      |

### 2.3.2 Het verlenen van een algemene bijstandsuitkering

Voor vragen over het aanvragen en toekennen algemene bijstand werden we doorverwezen naar het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en WeGo4IT.

SZW is verantwoordelijk voor de Participatiewet (waarin de regelgeving voor de bijstand is vastgelegd). WeGo4IT is een samenwerkingsverband van de G4. Oorspronkelijk was het idee dat WeGo4IT de software voor het ondersteunen van alle diensten van de G4 zou gaan leveren. Op dit moment wordt de IT applicatie Socrates van WeGo4IT alleen gebruikt voor dienstverlening op het gebied van Werk en Inkomen. Voor overige dienstverlening maken de G4 gebruik van commerciële dienstverlening (grote aanbieders zijn Centric en PinkRoccade).

Voor vragen over de inrichting van de aanvraagprocedure voor bijstandsuitkeringen en de relatie tussen UWV en de gemeente daarbij, wordt verwezen naar WeGo4IT.

Bij wijzigingen in de Participatiewet worden in overleg tussen SZW en softwareleveranciers afspraken gemaakt over het aanpassen van procedures in informatiesystemen van gemeenten.

De gemeenten blijven verantwoordelijk voor de uitvoering van de Participatiewet, maar zij hebben weinig zicht op de wijze waarop de wet de procedures voor het aanvragen en toekennen van bijstand vastlegt in de informatiesystemen die de gemeenten gebruiken, maar die door private organisaties (e.g. Centric, Pink Roccade, WeGo4IT, etc.) worden gebruikt.

In de praktijk worden bijstandsuitkeringen aangevraagd met behulp van de e-formulieren van softwareleveranciers. Het invullen van die formulieren gebeurt vaak aan de balie met ondersteuning van de gemeente.

### 2.3.3 Virtueel inkomensloket

Het *virtueel inkomensloket*<sup>4</sup> is een door Utrecht (in de eerste fase samen met Amsterdam) ontwikkelde voorziening voor het vereenvoudigen van procedures voor het aanvragen van inkomensondersteuning. Algemene bijstand, bijzondere bijstand, individuele inkomensondersteuning, toeslagen en andere regelingen kunnen via één loket worden aangevraagd. Mensen met een inkomen onder of net boven het sociaal minimum kunnen zo makkelijker gebruik maken van de regelingen waar ze recht op hebben.

Het *virtueel inkomensloket* is een open source project. Het probeert maximaal gebruik te maken van gegevens die al bekend zijn. Het is de bedoeling dat het indienen van de aanvraag én het beoordelen ervan in dezelfde omgeving plaatsvindt.

De doelstellingen van het *virtueel inkomensloket* en de *persoonlijke regelingen assistent* lijken sterk op elkaar. ICTU is betrokken bij beide initiatieven.

#### Virtueel inkomensloket in ontwikkeling

Het *virtueel inkomensloket* is een project in ontwikkeling. Er is een prototype gemaakt voor de individuele inkomens toeslag (IIT) en de draagkrachtregeling in Utrecht. Daarbij wordt gebruikgemaakt van *wetsanalyse* voor het interpreteren van regelgeving, en *regelspraak* voor het vastleggen van rekenregels.

De *wetsanalyse* van de IIT is nog niet afgerond. In de komende maanden gaat de Hogeschool van Amsterdam (Ivar Timmer) een door studenten gemaakt concept-analyse verder uitwerken.

De *regelspraak* rekenregels voor de IIT zijn gemaakt door de Belastingdienst. Deze regels staan los van de *wetsanalyse*, en zijn beperkt herleidbaar naar regelgeving. Ze zijn gemaakt op basis van de informatie op de [website](#) van de gemeente Utrecht.

<sup>4</sup> Soms ook virtueel inkomstenloket genoemd.

### Beperkte beschikbaarheid gegevens rijksoverheid

Zowel Utrecht als ICTU maken melding van beperkte beschikbaarheid van gegevens van uitvoeringsorganisaties van de rijksoverheid. De uitvoeringsorganisaties van de rijksoverheid stellen dat de Algemene verordening gegevensbescherming (AvG) het beschikbaar stellen van deze gegevens verhindert vanwege het ontbreken van doelbinding. Wat precies het probleem is, is onduidelijk. Artikel 64 verplicht instanties om inlichtingen te verstrekken die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de wet door gemeenten.

Naast Utrecht en Amsterdam zijn ook Amersfoort, Eindhoven en Buren betrokken bij het *virtueel inkomensloket*.

### Opschalen virtueel inkomensloket

Er is geen concreet plan voor de opschaling van het *virtueel inkomensloket* zodat het daadwerkelijk gebruikt kan worden voor het aanvragen en toekennen van inkomensondersteunende diensten. Een praktijkproef proactieve dienstverlening voor inkomensondersteuning kan deze ontwikkeling een impuls geven.

## 2.3.4 Huishoudboekje

Het *huishoudboekje* van de gemeente Utrecht helpt mensen die zich iedere maand zorgen over het betalen van hun rekeningen.

Deze dienst geeft mensen geen extra inkomen, maar wel een vast bedrag per maand om uit te geven. De gemeente zorgt ervoor dat vaste lasten worden afgedragen. Vervolgens kan dan voor een langere periode een vast bedrag worden vastgesteld dat beschikbaar is voor alle andere uitgaven. Het *huishoudboekje* geeft voor een langere periode zekerheid over de hoeveelheid geld beschikbaar voor de dagelijkse uitgaven.

De gemeente kan deze dienst alleen leveren als gebruikers hun inkomsten (loon, uitkering, toeslagen) laten storten op een rekening van de gemeente. Vanuit die rekening worden vaste lasten betaald en wordt een vast bedrag dat overblijft per week of per maand op de rekening van de gebruiker gestort.

### Huishoudboekje voor 500-1.000 huishoudens in Utrecht

Het *huishoudboekje* is beschikbaar voor een groep van 500-1.000 huishoudens in Utrecht. De voorziening is ook beschikbaar voor de houders van een asielstatus.

### Huishoudboekje in andere gemeenten

Utrecht stelt de voorziening ook beschikbaar voor andere gemeenten. De ervaring is dat implementatie van het *huishoudboekje* enkele jaren vraagt. Inwoners moeten wennen aan de voorziening. Gebruikers moeten voldoende vertrouwen in de gemeente hebben omdat alle inkomsten van de gebruiker worden overgemaakt aan de gemeente, en niet aan een privérekening.

De ervaring van Utrecht is dat dit enige jaren duurt. Utrecht heeft de indruk dat andere gemeenten die experimenteren met het *huishoudboekje* dit aspect van de voorziening onderschatten.

### 2.3.5 Overzicht regelingen in Utrecht

Utrecht heeft 56 sociale regelingen, veel meer dan Amsterdam en Leeuwarden. In deze lijst staan de huurtoeslag, zorgtoeslag, kinderbijslag (inclusief de dubbele kinderbijslag en de kinderbijslag extra) en het kindgebonden budget. Deze landelijke regelingen zijn in de opgaven van Amsterdam en Leeuwarden niet meegenomen. In de vergelijking tussen de gemeenten, zie paragraaf 3.5 zijn de landelijke regelingen die bij landelijke uitvoeringsorganisaties worden aangevraagd bij alle onderzochte gemeenten toegevoegd.

De gemeente Utrecht heeft, anders dan Amsterdam en Leeuwarden, geen regeling voor de kosten van energie meegenomen omdat die in 2024 niet meer bestaat.

#### Sociale regelingen in categorieën

Utrecht heeft de regelingen ingedeeld in categorieën (meedoen, extra inkomen, maatwerk oplossing, wonen, eten, zorg, kinderen en jongeren, extra's voor werkzoekende, vakantie, extra's aan mensen met een beperking, extra's voor ouderen, hulp bij schulden).

|   | <b>Regelingen (in categorieën)</b>              |
|---|-------------------------------------------------|
|   | <i>Meedoen</i>                                  |
| 1 | U-pas (<125% sociaal minimum)                   |
|   | <i>Extra inkomen</i>                            |
| 2 | Individuele Studietoeslag                       |
| 3 | Individuele inkomenstoeslag                     |
| 4 | Teruggave belastingen                           |
| 5 | Kwijtschelding van belastingen voor ondernemers |
|   | <i>Maatwerkoplossing</i>                        |
| 6 | Bijzondere bijstand                             |
| 7 | Bijzondere bijstand zelfstandigen               |
| 8 | Stichting Noodhulp                              |

|    |                                                                                                          |
|----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 9  | KFHeinfonds Individuele Noden                                                                            |
| 10 | Papefonds (materiele noden en schulden voor mensen in kwetsbare situatie)                                |
|    | <i>Wonen</i>                                                                                             |
| 11 | Huurtoeslag (landelijke regeling)                                                                        |
| 12 | huurkorting                                                                                              |
| 13 | Huurkorting tot 23 jaar                                                                                  |
| 14 | Kwijtschelding gemeentelijke belastingen en waterschap belastingen (<100% sociaal minimum)               |
| 15 | Klussendienst                                                                                            |
| 16 | Woonkostentoeslag                                                                                        |
|    | <i>Eten</i>                                                                                              |
| 17 | Voedselbank                                                                                              |
| 18 | Dierenvoedselbank                                                                                        |
|    | <i>Zorg</i>                                                                                              |
| 19 | U-polis (<125% sociaal minimum)                                                                          |
| 20 | Zorgtoeslag (landelijke regeling)                                                                        |
| 21 | Wmo-voorzieningen                                                                                        |
| 22 | Bijdrage aan Wmo- voorziening voor wie door bijzondere omstandigheden de eigen bijdrage niet kan betalen |
| 23 | Mondzorg Hogeschool Utrecht                                                                              |
|    | <i>Kinderen en jongeren</i>                                                                              |
| 24 | Kinderbijslag (landelijke regeling)                                                                      |
| 25 | Kinderbijslag Dubbel (landelijke regeling)                                                               |
| 26 | Kinderbijslag extra (landelijke regeling)                                                                |
| 27 | Kindgebondenbudget (landelijke regeling)                                                                 |

|    |                                                        |
|----|--------------------------------------------------------|
| 28 | Vergoeding eigen bijdrage kinderopvang                 |
| 29 | Vergoeding kinderopvang met sociaal-medische indicatie |
| 30 | Gratis zwemlesdiploma halen via de U-pas               |
| 31 | Jeugdfondcultuur                                       |
| 32 | Paul Verweel Sportfonds                                |
| 33 | Stichting Leergeld                                     |
| 34 | Tegemoetkoming scholieren                              |
| 35 | Jarige job                                             |
| 36 | Sinterklaasbank                                        |
| 37 | Stichting Kinderzorg Utrecht                           |
| 38 | Nationaal fonds kinderpulp                             |
| 39 | Jeugdeducatiefonds                                     |
| 40 | KAC Kinderkamp                                         |
| 41 | St babyspullen                                         |
| 42 | van Beuningenfonds ROC MN                              |
|    | <i>Extra's voor werkzoekende</i>                       |
| 43 | Dress for succes                                       |
| 44 | Eenmalige cheque voor werkzoekende                     |
| 45 | Werknemerscheque                                       |
| 46 | Scholingsvoucher                                       |
|    | <i>Vakantie</i>                                        |
| 47 | de buurtcamping                                        |
| 48 | vakantiebank                                           |
| 49 | Weekje weg                                             |

|    |                                             |
|----|---------------------------------------------|
|    | <i>Extra's aan mensen met een beperking</i> |
| 50 | Bisschop Bluyssefonds                       |
| 51 | St. voor Blinden en Slechtzienden           |
| 52 | St. de Lichte hoeve                         |
| 53 | St. No Nonsense                             |
|    | <i>Hulp bij schulden</i>                    |
| 54 | Fonds voor jongeren                         |
| 55 | Ondernemen en financiële problemen          |
| 56 | Schulddienstverlening                       |

## 2.3.6 Aandachtspunten, advies en punten voor nader onderzoek

### Aandachtspunten in Utrecht

- Gegevensuitwisseling tussen uitvoeringsorganisaties van de rijksoverheid en gemeenten.
- Selecteren en uitwerken van regelingen voor inkomensondersteuning in *virtueel inkomensloket* met behulp van *wetsanalyse*.
- Verbinding tussen *wetsanalyse* en *regelspraak*.

### Punten voor nader onderzoek in Utrecht

- Gesprek met John Dieleman (WeGo4IT) over inrichting Socrates applicatie en/of Ronald de Zwart (VNG) over uitvoering Participatiewet
- Bij het nemen van besluiten over draagkracht maken ambtenaren gebruiken ambtenaren excelbestanden. Een controleur doet honderden controles. Het lijkt erop dat het bepalen van draagkracht vaak gebeurt op basis van ervaring, en niet op basis van regels.<sup>5</sup> Regels zijn ook niet altijd eenduidig. Nader onderzoek is nodig om te bepalen wat er precies aan de hand is.

## 2.4 Leeuwarden

### 2.4.1 Cijfers Leeuwarden

<sup>5</sup> Nader onderzoek moet uitwijzen of deze indruk juist is, en hoe dat in andere gemeenten gaat.

|      | <i>inwoners</i> | <i>inwoners /<br/>huishoudens</i> | <i>bijstands-<br/>uitkeringen</i> | <i>bijstands-<br/>uitkeringen<br/>(%)</i> | <i>&lt; 120%<br/>sociaal<br/>minimum (%)</i> |
|------|-----------------|-----------------------------------|-----------------------------------|-------------------------------------------|----------------------------------------------|
| 2016 | 107.897         | 2,08                              | 5.770                             | 11,1%                                     | 18,1%                                        |
| 2018 | 122.415         | 2,07                              | 5.590                             | 9,5%                                      | 17,9%                                        |
| 2020 | 124.084         | 2,05                              | 5.440                             | 9,0%                                      | 17,3%                                        |
| 2022 | 125.516         | 2,02                              | 5.010                             | 8,1%                                      |                                              |

## 2.4.2 Mensen rond het sociaal minimum in Leeuwarden

### Mensen met een uitkering

Leeuwarden heeft in de afgelopen zomer 700 mensen benaderd die langer dan 36 maanden een algemene bijstandsuitkering ontvangen, en dus in aanmerking komen voor individuele inkomenstoeslag (een jaarlijks bedrag voor huishoudens die langdurig een laag inkomen hebben<sup>6</sup>). Daarvan hebben er 200 gereageerd. Dat betekent dat er 500 huishoudens zijn die in aanmerking komen voor individuele inkomenstoeslag en daar geen gebruik van maken. Dat is 10% van het aantal bijstandsgerechtigden.

### Werkende armen

Daarnaast is er nog de groep die geen bijstandsuitkering heeft, maar wel een laag inkomen. Deze groep heeft de gemeente niet in beeld. Er wordt onderzocht hoe de gemeente deze groep wel zou kunnen bereiken.

De energietoeslag die in de afgelopen twee jaar is toegekend heeft hier een bijdrage aan geleverd. Hierdoor heeft Leeuwarden veel nieuwe mensen met een inkomen rond het sociaal minimum in beeld gekregen.

### Ambtshalve toekennen inkomensondersteuning

Leeuwarden wil de individuele inkomenstoeslag graag ambtshalve toekennen. Daarvoor willen ze gebruik maken van het *virtueel inkomensloket* zoals dat door Utrecht is ontwikkeld. Tegelijkertijd zien ze dat sommige gemeenten, zoals [Roermond](#), van mening zijn dat voor het toekennen van voorzieningen altijd een aanvraag nodig is.

Roermond stelt dat de initiële aanvraag voor de initiële toekenning van individuele inkomenstoeslag altijd een aanvraag van de belanghebbende nodig is. Het verlengen van de individuele inkomenstoeslag kan, volgens Roermond, wel ambtshalve.

<sup>6</sup> Een huishouden heeft *langdurig een laag inkomen* als het inkomen gedurende drie jaar onder de norm is gebleven. De norm is in Leeuwarden gelijk aan de betreffende bijstandsnorm. In Utrecht gelden inkomens niet meer bedragen dan 110% van de van toepassing zijnde bijstandsnorm als een laag inkomen.

### **Effect kinderopvangtoeslagen schandaal**

Het kinderopvangtoeslagen schandaal heeft ervoor gezorgd dat het vertrouwen in de overheid, ook de gemeentelijke overheid, is gedaald. Mensen zijn soms bang om inkomensondersteuning aan te vragen, ook als ze er recht op hebben. Zij zijn bang dat het toegekende bedrag later teruggevorderd wordt, of dat ze als fraudeur worden aangemerkt als ze iets verkeerd doen.

### **2.4.3 Toeleiding naar inkomensondersteuning**

Leeuwarden maakt al jaren gebruik van *Berekenuwrecht* van Nibud en Stimulanz, als middel om inwoners te informeren over sociale regelingen waar zij recht op hebben. Sinds enkele jaren maakt Leeuwarden ook gebruik van de *Voorzieningenwijzer* van Zorgweb.

De gemeente Leeuwarden levert de tekst van regelingen aan bij Zorgweb en Stimulanz. Zorgweb en Stimulanz gebruiken excel-modellen om inwoners van bij hen aangesloten gemeenten te kunnen adviseren over sociale regelingen waar zij (mogelijk) recht op hebben. Zorgweb heeft de toeleiding voor de Individuele inkomenstoeslag in Leeuwarden opgestuurd, om deze te kunnen vergelijken met de analyses die van de Individuele inkomenstoeslag in Utrecht zijn gemaakt met behulp van *flint* en *wetsanalyse*, zie hoofdstuk 5.

## 2.4.4 Overzicht regelingen in Leeuwarden

|    | Regelingen                              |
|----|-----------------------------------------|
| 1  | Individuele studietoelage               |
| 2  | Individuele inkomensvoet                |
| 3  | Bijzondere bijstand                     |
| 4  | SUN (Stichting Urgente Noden)           |
| 5  | Kwijtschelding lokale lasten            |
| 6  | Kwijtschelding waterschapsbelasting     |
| 7  | Voedselbank                             |
| 8  | Collectieve Zorgverzekering voor Minima |
| 9  | Sam& Jeugdcultuurfonds                  |
| 10 | Sam& Jeugdsportfonds                    |
| 11 | Sam& Leergeld                           |
| 12 | Sam& Jarige Job                         |
| 13 | Sam& Kinderhulp                         |
| 14 | Ik Leer Meer                            |
| 15 | Energietoelage                          |
| 16 | Energiecoach                            |
| 17 | Witgoedregeling                         |

## 2.4.5 Aandachtspunten, advies en punten voor nader onderzoek

### Aandachtspunten in Leeuwarden

- Gegevensuitwisseling tussen uitvoeringsorganisaties van de rijksoverheid en gemeenten.
- Leeuwarden is geïnteresseerd in het *virtueel inkomensloket* en het *huis-houdboekje* zoals dat in Utrecht is ontwikkeld.

### Punten voor nader onderzoek in Leeuwarden

- Leeuwarden hoort bij de voorlopers op het gebied van het automatiseren van procedures en het automatisch bevragen van systemen als Suwi-net. Nader onderzoek is nodig om te bepalen welke bijdrage Leeuwarden op dit punt kan leveren aan een praktijkproef proactieve dienstverlening.

## 2.5 Amsterdam, Utrecht en Leeuwarden in vergelijking

Amsterdam veel groter dan Leeuwarden, maar percentueel vergelijkbaar (8% bijstand). In Utrecht relatief weinig huishoudens met bijstand of laag inkomen (5% bijstand)

Amsterdam en Leeuwarden enthousiast over virtueel inkomensloket Utrecht. Uitwisseling gegevens met rijk verloopt moeizaam (knelpunt voor virtueel inkomensloket)

Amsterdam en Utrecht experimenteren met *wetsanalyse* aanpak. Deze experimenten bevinden zich in een beginfase.

Werkende armen zijn voor alle gemeenten een moeilijk bereikbare groep. Bijstandsgerechtigden daarentegen, zijn relatief makkelijk bereikbaar omdat gemeenten al een relatie met hen hebben.

### Verskil in het aantal sociale regelingen per gemeente

Er is nogal een verschil in het aantal sociale regelingen per gemeente. Leeuwarden heeft er het minst (17), en Utrecht het meest (56). Amsterdam zit er tussenin (33). Leeuwarden heeft actief gewerkt aan het samenbrengen van regelingen, vooral op het gebied van regelingen voor kinderen.

### 2.5.1 Overzicht regelingen voor inkomensondersteuning

Hierboven is per gemeente een overzicht gegeven van de opgegeven regelingen voor inkomensondersteuning. In de gemeente Utrecht zijn categorieën regelingen geïntroduceerd, zie hieronder.

#### Categorieën inkomensondersteuning

De in Utrecht gebruikte categorieën gebruik voor inkomensondersteuning zijn:

1. Meedoen
2. Extra inkomen
3. Maatwerkoplossing

4. Wonen
5. Eten
6. Zorg
7. Kinderen en Jongeren
8. Extra's voor werkzoekende
9. Vakantie
10. Extra's aan mensen met een beperking
11. Hulp bij schulden

### Overzicht regelingen Amsterdam, Utrecht en Leeuwarden

Hieronder zijn de regelingen van de drie gemeenten in één overzicht weergegeven, waarbij op basis van de titel van de regelingen, vergelijkbare regelingen op dezelfde rij zijn weergegeven en ondergebracht zijn bij de in Utrecht gebruikte categorieën.<sup>7</sup>

| Nr | Leeuwarden (17)                   | Utrecht (56)                                    | Amsterdam (33)                                               | Categorie          |
|----|-----------------------------------|-------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|--------------------|
| 1  |                                   | U-pas                                           | Stadspas met groene stip                                     | Meedoen            |
| 2  |                                   |                                                 | Gratis identiteitskaart                                      | Meedoen            |
| 3  |                                   |                                                 | Kindtegoed Stadspas                                          | Meedoen            |
| 4  |                                   |                                                 | Vrijwillige ouderbijdrage betalen met Stadspas               | Meedoen            |
| 5  | Individuele studietoelage         | Individuele Studietoelage                       | Studietoelage                                                | Extra inkomen      |
| 6  | Individuele inkomenstoelage (IIT) | Individuele inkomenstoelage (IIT)               | Individuele inkomenstoelage (IIT)                            | Extra inkomen      |
| 7  |                                   | Teruggave belastingen                           |                                                              | Extra inkomen      |
| 8  |                                   | Kwijtschelding van belastingen voor ondernemers |                                                              | Extra inkomen      |
| 9  |                                   |                                                 | Ondersteuning voor ondernemers                               | Extra inkomen      |
| 10 | Bijzondere bijstand               | Bijzondere bijstand                             | Bijzondere bijstand voor kosten die u zelf niet kunt betalen | Maatwerk oplossing |
| 11 |                                   | Bijzondere bijstand zelfstandigen               |                                                              | Maatwerk oplossing |

<sup>7</sup> Dus niet op basis van de inhoud van de regeling, want deze zijn nog niet verzameld.

|    |                                         |                                                                                            |                                                      |                    |
|----|-----------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|--------------------|
| 12 | SUN (Stichting Urgente Noden)           | Stichting Noodhulp                                                                         |                                                      | Maatwerk oplossing |
| 13 |                                         | KFHeinfonds Individuele Noden                                                              |                                                      | Maatwerk oplossing |
| 14 |                                         | Papefonds (materiële noden en schulden voor mensen in kwetsbare situatie)                  |                                                      | Maatwerk oplossing |
| 15 | Huurtoeslag (landelijke regeling)       | Huurtoeslag (landelijke regeling)                                                          | Huurtoeslag (landelijke regeling)                    | Wonen              |
| 16 |                                         | huurkorting                                                                                | Huurverlaging als uw huur te hoog is voor uw inkomen | Wonen              |
| 17 |                                         | Huurkorting tot 23 jaar                                                                    |                                                      | Wonen              |
| 18 | Kwijtschelding lokale lasten            | Kwijtschelding gemeentelijke belastingen en waterschap belastingen (<100% sociaal minimum) | Kwijtschelding gemeentebelastingen                   | Wonen              |
| 19 | Kwijtschelding waterschapsbelasting     |                                                                                            |                                                      | Wonen              |
| 20 |                                         | Klussendienst                                                                              |                                                      | Wonen              |
| 21 |                                         | Woonkostentoeslag                                                                          | Woonkostentoeslag als uw inkomen plotseling lager is | Wonen              |
| 22 |                                         |                                                                                            | Hulp voor huiseigenaren bij schulden                 | Wonen              |
| 23 | Energietoeslag                          |                                                                                            | Energietoeslag                                       | Wonen              |
| 24 | Energiecoach                            |                                                                                            |                                                      | Wonen              |
| 25 | Witgoedregeling                         |                                                                                            | Witgoed bij nood                                     | Wonen              |
| 26 | Voedselbank                             | Voedselbank                                                                                | Voedselbank                                          | Eten               |
| 27 |                                         | Dierenvoedselbank                                                                          |                                                      | Eten               |
| 28 | Collectieve Zorgverzekering voor Minima | U-polis                                                                                    | Collectieve zorgverzekering                          | Zorg               |

|    |                                            |                                                                                                         |                                            |                      |
|----|--------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------|----------------------|
| 29 | Zorgtoeslag (landelijke regeling)          | Zorgtoeslag (landelijke regeling)                                                                       | Zorgtoeslag (landelijke regeling)          | Zorg                 |
| 30 |                                            | Wmo-voorzieningen                                                                                       |                                            | Zorg                 |
| 31 |                                            | Bijdrage aan Wmo-voorziening voor wie door bijzondere omstandigheden de eigen bijdrage niet kan betalen |                                            | Zorg                 |
| 32 |                                            | Mondzorg Hogeschool Utrecht                                                                             |                                            | Zorg                 |
| 33 |                                            |                                                                                                         | Gratis menstruatieproducten                | Zorg                 |
| 34 |                                            |                                                                                                         | OV-vergoeding mantelzorgers                | Zorg                 |
| 35 |                                            |                                                                                                         | Vergoeding dierenarts/ADAM-regeling        | Zorg                 |
| 36 | Kinderbijslag (landelijke regeling)        | Kinderbijslag (landelijke regeling)                                                                     | Kinderbijslag (landelijke regeling)        | Kinderen en Jongeren |
| 37 | Kinderbijslag Dubbel (landelijke regeling) | Kinderbijslag Dubbel (landelijke regeling)                                                              | Kinderbijslag Dubbel (landelijke regeling) | Kinderen en Jongeren |
| 38 | Kinderbijslag extra (landelijke regeling)  | Kinderbijslag extra (landelijke regeling)                                                               | Kinderbijslag extra (landelijke regeling)  | Kinderen en Jongeren |
| 39 | Kindgebondenbudget (landelijke regeling)   | Kindgebondenbudget (landelijke regeling)                                                                | Kindgebondenbudget (landelijke regeling)   | Kinderen en Jongeren |
| 40 |                                            | Vergoeding eigen bijdrage kinderopvang                                                                  | Vergoeding eigen bijdrage kinderopvang     | Kinderen en Jongeren |
| 41 |                                            | Vergoeding kinderopvang met sociaal-medische indicatie                                                  |                                            | Kinderen en Jongeren |
| 42 |                                            | Gratis zwemlesdiploma halen via de U-pas                                                                |                                            | Kinderen en Jongeren |
| 43 | Sam& Jeugdcultuurfonds                     | Jeugdfondcultuur                                                                                        | Sport en cultuur voor kinderen             | Kinderen en Jongeren |
| 44 | Sam& Jeugdsportfonds                       | Paul Verweel Sportfonds                                                                                 | Sport en cultuur voor kinderen             | Kinderen en Jongeren |

|    |                 |                                    |                                 |                           |
|----|-----------------|------------------------------------|---------------------------------|---------------------------|
| 45 | Sam& Leergeld   | Stichting Leergeld                 |                                 | Kinderen en Jongeren      |
| 46 |                 | Tegemoetkoming scholieren          |                                 | Kinderen en Jongeren      |
| 47 | Sam& Jarige Job | Jarige job                         |                                 | Kinderen en Jongeren      |
| 48 |                 | Sinterklaasbank                    |                                 | Kinderen en Jongeren      |
| 49 |                 | Stichting Kinderzorg Utrecht       |                                 | Kinderen en Jongeren      |
| 50 | Sam& Kinderhulp | Nationaal fonds kinderpulp         |                                 | Kinderen en Jongeren      |
| 51 | Ik Leer Meer    | Jeugdeducatiefonds                 |                                 | Kinderen en Jongeren      |
| 52 |                 | KAC Kinderkamp                     |                                 | Kinderen en Jongeren      |
| 53 |                 | St babyspullen                     |                                 | Kinderen en Jongeren      |
| 54 |                 | van Beuningenfonds ROC MN          |                                 | Kinderen en Jongeren      |
| 55 |                 |                                    | Laptop/tablet middelbare school | Kinderen en Jongeren      |
| 56 |                 |                                    | Laptop/tablet lagere school     | Kinderen en Jongeren      |
| 57 |                 |                                    | Kindtegoed Voorschool           | Kinderen en Jongeren      |
| 58 |                 |                                    | Reiskostenvergoeding scholieren | Kinderen en Jongeren      |
| 59 |                 | Dress for succes                   |                                 | Extra's voor werkzoekende |
| 60 |                 | Eenmalige cheque voor werkzoekende |                                 | Extra's voor werkzoekende |
| 61 |                 | Werknemerscheque                   |                                 | Extra's voor werkzoekende |

|    |  |                                      |                                                  |                                               |
|----|--|--------------------------------------|--------------------------------------------------|-----------------------------------------------|
| 62 |  | Scholingsvoucher                     | Scholingsvoucher                                 | Extra's voor<br>werkzoeken<br>de              |
| 63 |  |                                      | Scholingslening                                  | Extra's voor<br>werkzoeken<br>de              |
| 64 |  | de buurtcamping                      |                                                  | Vakantie                                      |
| 65 |  | vakantiebank                         |                                                  | Vakantie                                      |
| 66 |  | Weekje weg                           |                                                  | Vakantie                                      |
| 67 |  | Bisschop Bluyssefonds                |                                                  | Extra's aan<br>mensen met<br>een<br>beperking |
| 68 |  | St. voor Blinden en<br>Slechtzienden |                                                  | Extra's aan<br>mensen met<br>een<br>beperking |
| 69 |  | St. de Lichte hoeve                  |                                                  | Extra's aan<br>mensen met<br>een<br>beperking |
| 70 |  | St. No Nonsense                      |                                                  | Extra's aan<br>mensen met<br>een<br>beperking |
| 71 |  |                                      | Regeling tegemoetkoming<br>meerkosten (RTM)      | Extra's aan<br>mensen met<br>een<br>beperking |
| 72 |  |                                      | Aanvullende<br>inkomensvoorziening<br>ouderen    | Extra's voor<br>ouderen                       |
| 73 |  |                                      | Gratis met bus, tram en<br>metro voor AOW-ers    | Extra's voor<br>ouderen                       |
| 74 |  |                                      | Tegemoetkoming<br>aanvullend OV voor AOW-<br>ers | Extra's voor<br>ouderen                       |
| 75 |  | Fonds voor jongeren                  |                                                  | Hulp bij<br>schulden                          |

|    |  |                                       |                                  |                      |
|----|--|---------------------------------------|----------------------------------|----------------------|
| 76 |  | Ondernemen en<br>financiële problemen |                                  | Hulp bij<br>schulden |
| 77 |  | Schulddienstverlening                 |                                  | Hulp bij<br>schulden |
| 78 |  |                                       | Geld lenen bij de<br>Kredietbank | Hulp bij<br>schulden |
| 79 |  |                                       | Stadsbank van Lening             | Hulp bij<br>schulden |

## 3 Over een praktijkproef inkomensondersteuning

### 3.1 Inleiding

Met het Persoonlijk Digitaal Regelingenoverzicht (PDR) wordt beoogd het aanbod van overheidsregelingen inzichtelijk te maken en het aanvragen ervan toegankelijker te maken. De focus van het PDR ligt allereerst bij inkomensondersteunende regelingen.

Er is behoefte om vanuit dit burgerperspectief over organisatiegrenzen heen te kijken naar de huidige overheidsregelingen en de dienstverlening hierop makkelijker, simpeler en toegankelijker te maken.

Aanleiding hiervoor is dat, volgens de ministeries van BZK en SZW, belanghebbenden op dit moment in te grote mate geen gebruik maken van regelingen waar zij wel recht op hebben. Dit wordt mede veroorzaakt door het huidige complexe web aan onoverzichtelijke overheidsregelingen, en het feit dat burgers momenteel nog onvoldoende centraal staan bij de dienstverlening van de overheid.

De doelstellingen van dit project zijn:

1. Bijdragen aan het verminderen van de complexiteit van overheidsdienstverlening door het bieden van inzicht in overheidsregelingen.
2. Verminderen van niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen, wat kan helpen bij het terugdringen van armoede.

Uit onderzoek is gebleken dat een significante groep mensen die recht heeft op inkomensondersteuning van de overheid, hier geen gebruik van maakt. De praktijkproef wil deze groep mensen bereiken (proactieve dienstverlening).

In gesprekken met de gemeenten Amsterdam, Utrecht en Leeuwarden waren de meest genoemde redenen voor het niet-gebruik van inkomensondersteunende voorzieningen:

- een deel van de mensen met een laag inkomen is niet bekend bij gemeenten (hierbij wordt vaak verwezen naar de groep ‘werkende armen’),
- mensen weten niet waar ze recht op hebben,
- het is te ingewikkeld om inkomensondersteunende voorzieningen aan te vragen,
- mensen zijn bang dat ze het geld dat ze krijgen, later weer terug moeten betalen (hierbij wordt verwezen naar het kinderopvangtoeslagen schandaal en het ontbreken van vertrouwen in de overheid).

Op dit moment moet nog worden vastgesteld waar de praktijkproef op is gericht, en wat de scope ervan is.

### 3.1.1 Waar is de praktijkproef op gericht

In het najaar van 2023 is overwogen om de praktijkproef uit te voeren rond de levensgebeurtenis *werkloos worden* omdat werkloos worden de aanleiding kan zijn voor armoede.

Nadeel van werkloos worden als scope van een praktijkproef is dat:

- de meeste mensen die werkloos worden, niet in armoede terecht komen;
- gemeenten geen rol spelen bij het uitvoeren van de WW;
- dat er geen relatie is tussen de WW en gemeentelijke regelingen voor inkomensondersteuning;
- in de Voorzieningenwijzer (Zorgweb) en Ken uw recht (Nibud/Stimulanz), organisaties die burgers advies geven over inkomensondersteunende maatregelen waar ze recht op hebben, komt de WW niet voor.

Om die reden is voor het voeren van gesprekken met gemeenten gekozen voor het kader van de Participatiewet. De gesprekken gingen over het aanvragen en toekennen van een algemene bijstandsuitkering, en aanvullende regelingen die binnen de gemeenten beschikbaar zijn.

Voordelen van de keuze voor algemene bijstand en aanvullende regelingen zijn:

- de algemene bijstand wordt uitgevoerd door gemeenten;
- algemene bijstand is bedoeld voor mensen die een inkomen hebben dat lager is dan het sociaal minimum;
- de voorwaarden voor aanvullende gemeentelijke regelingen zijn vrijwel altijd gekoppeld aan de voorwaarde van de algemene bijstand.

Vervolgens is de vraag of de praktijkproef gericht moet zijn op het adviseren van burgers, het indienen van aanvragen, het besluiten op aanvragen of op het voldoen aan de inlichtingenplicht. Deze aspecten worden hieronder besproken.

#### Advies over mogelijkheden inkomensondersteuning

Gemeenten zijn geïnteresseerd in een praktijkproef die zich richt op integrale dienstverlening. Dat wil zeggen:

- het informeren van belanghebbenden over regels waar zij recht op hebben,
- het informeren van belanghebbenden over de effecten van de combinatie van meerdere regelingen (waarbij wordt voorkomen dat het toekennen van een kleine extra bijdrage leidt tot het verlies van een grotere bijlage),
- het ondersteunen bij het doen van aanvragen (met als doel een zo groot mogelijk percentage volledige aanvragen waar snel een besluit over kan worden genomen),
- het ondersteunen van het nemen van besluiten op aanvragen.

Er wordt belang gehecht aan de combinatie van deze afzonderlijke taken omdat een te beperkte focus kan leiden tot oplossingen die de ene taak makkelijker maken en de volgende moeilijker. Wanneer het informeren van belanghebbenden over aanvragen waar zij (mogelijk) recht op hebben, niet voldoende precies plaatsvindt, kan dit leiden tot slechte adviezen (bijvoorbeeld doordat het toekennen van de ene regeling kan leiden tot het vervallen van een of meer andere regelingen) of meer onvolledige aanvragen (die leiden tot extra werk voor gemeenten en/of een hoger percentage afwijzingen).

Gemeenten zijn niet in staat om zelfstandig te komen tot oplossingen die een geïntegreerd advies geven aan belanghebbenden, en ondersteunen bij (zo) volledig(e) (mogelijke) aanvragen. Geïntegreerde adviezen zijn alleen mogelijk als gemeenten en rijk samenwerken.

Een deel van de inkomensregels betreft landelijke regelingen die door landelijke uitvoeringsorganisaties worden uitgevoerd. Een deel van de lokale regelingen moet binnen landelijke kaders worden uitgevoerd.

Voor het maken van geïntegreerde adviezen en het realiseren van volledige aanvragen is uitwisseling van persoonsgegevens door gemeente en rijk nodig. Hiervoor is een wettelijke basis (artikel 64 Participatiewet), maar gegevensuitwisseling die geïntegreerde adviezen mogelijk maakt, is nog niet tot stand gekomen.

Het uitwisselen van gegevens kan ook helpen bij het invullen van de informatieplicht. De consequenties van het niet juist inlichten van overheidsorganisaties over persoonlijke omstandigheden in verband met regelgeving binnen het domein van de Participatiewet kan grote gevolgen hebben. Verstrekte bedragen kunnen worden teruggevorderd, en boetes kunnen worden opgelegd.

Tegelijkertijd is het niet makkelijk om aan de inlichtingenplicht te voldoen omdat deze nogal algemeen van aard is. Er bestaat geen uitputtende lijst van zaken waarover de overheid geïnformeerd moet worden.

Bij het informeren van belanghebbenden over regelingen wordt het midden gekozen tussen volledigheid en gebruiksvriendelijkheid. Een voorbeeld hiervan is de aanvraag voor een individuele inkomenstoeslag in Utrecht. Hierbij wordt niet gevraagd of het inkomen in de afgelopen 12 maanden vaker dan 1x boven het normbedrag lag, terwijl dit wel een voorwaarde is in de (artikel 2 Beleidsregel IIT gemeente Utrecht).

Deze gemeentelijke beleidsregel geeft een extra groep mensen recht op een individuele inkomenstoeslag. Maar als dit niet in de voorwaarden op de website staat, hoe kunnen die mensen dat dan weten? Of is deze regel bedoeld als een uitzondering die belanghebbenden die één maand een hoger inkomen hadden, maar dit niet hebben laten weten aan de gemeente, te helpen. Pas als je twee maanden een hoger inkomen hebt gehad, heeft dit consequenties.

Een goede oplossing voor het aanvragen van inkomensondersteuning vraagt om samenwerking tussen:

- de gemeente waar een aanvrager woont,
- overheidsorganisaties die beschikken over voor de aanvraag relevante informatie,
- de leveranciers van informatiesystemen voor gemeenten,<sup>8</sup>
- andere overheden dan de gemeente die betrokken zijn bij de uitvoering van de betreffende regeling.

### **Besluiten over inkomensondersteuning**

Een praktijkproef met een voorziening voor het indienen van aanvragen als hierboven besproken, is ook geschikt voor het nemen van beslissingen. Omdat bij het indienen van de aanvraag aandacht is besteed aan het verschaffen van de benodigde gegevens en bescheiden voor het nemen van een beslissing, is het nemen van een besluit eenvoudig.

Alleen als gecontroleerd moet worden of de verschafte gegevens juist zijn, zijn aanvullende handelingen nodig.

De drie gemeenten die we hebben gesproken over de voorbereiding van een praktijkproef, zijn ook geïnteresseerd in het ambtshalve toekennen van voorzieningen. In dat geval wordt een voorziening toegekend als de overheid kan vaststellen dat een burger recht heeft op een voorziening, ook als deze daar geen aanvraag voor heeft ingediend. Hiermee worden al experimenten gedaan.

Het ambtshalve verlenen van voorzieningen stelt hoge eisen aan de overheid:

- vastgesteld moet worden of het ambtshalve toekennen toegestaan is (hierover zijn de meningen verdeeld),
- voorkomen moet worden dat burgers die geen prijs stellen op een voorziening deze toch krijgen,
- alle drie de gemeenten vinden dat ambtshalve toegekende inkomensondersteuning niet mag worden teruggevorderd.

### **Inlichtingenplicht inkomensondersteuning**

Bij de bespreking van de praktijkproef is tot nu toe weinig aandacht besteed aan de periode na het toekennen van een voorziening.

De gemeenten vragen hier aandacht voor. Ze zien dat een significante groep burgers geen beroep op inkomensondersteuning wil doen, uit angst dat de verstrekte middelen later terugbetaald moeten worden.

Het makkelijker maken van het aanvragen van voorzieningen, moet dan gepaard gaan met ondersteuning in de periode dat een burger gebruik maakt van een regeling. Voorkomen moet worden dat mensen worden geholpen bij het verkrijgen van extra inkomen, maar later in de problemen komen omdat ze de overheid (per

---

<sup>8</sup> De belangrijkste aanbieders zijn Centric, Pinkroccade en WeGo4IT (voor de G4).

ongeluk) niet hebben ingelicht over veranderingen in hun situatie die invloed hebben op de hoogte van de voorzieningen waar zij recht op hebben.

### 3.1.2 **Andere mogelijkheden voor het ondersteunen van mensen met een laag inkomen**

De praktijkproef is gericht op het geven van inkomensondersteuning van mensen met een inkomen rond het sociaal minimum. Tijdens de inventarisatie is gesproken over twee alternatieve vormen van ondersteuning:

1. Mensen zekerheid geven over de hoeveel geld die ze per maand kunnen uitgeven (het huishoudboekje),
2. Mensen zonder verplichtingen en tegenprestaties geld geven (gewoon geld geven).

Deze alternatieven worden hieronder kort besproken. Daarbij wordt vooral ingegaan op de relevantie van deze alternatieven voor de praktijkproef.

#### **Het huishoudboekje**

Het huishoudboekje is een initiatief van de gemeente Utrecht. Het instrument helpt mensen met een laag inkomen aan zekerheid over de per maand beschikbare hoeveelheid geld.

De aanpak bestaat uit de volgende onderdelen:

- de inkomsten van een huishouden worden in kaart gebracht
- de vaste lasten van een huishouden worden in kaart gebracht
- het inkomen van het huishouden wordt gestort op een bankrekening van de gemeente
- de gemeente betaalt de vaste lasten
- de gemeente geeft voor een langere periode zekerheid over de hoeveel geld die per maand wordt overgemaakt aan het huishouden.

De aanpak biedt zekerheid en rust voor mensen die moeite hebben om rond te komen. In Utrecht maken 500-1.000 huishoudens gebruik van de voorziening. De voorziening wordt onder meer aangeboden aan iedereen die in Utrecht een asielvergunning krijgt.

Huishoudens krijgen geen extra inkomen. Wat dat betreft is er geen relatie met de praktijkproef.

De mogelijkheid om inkomsten via de gemeente te verstrekken, kan er wel toe bijdragen dat mensen die geen gebruik maken van inkomensondersteunende regelingen, omdat ze bang zijn dat ze het geld later weer moeten terug betalen.

Of de gemeente de meest geschikte organisatie is om deze vorm van dienstverlening aan te bieden, zou nader onderzocht moeten worden.

### Gewoon geld geven

[Gewoon geld geven](#) is een initiatief van het [Kansfonds geven om een ander](#). Het Kansfonds is een organisatie die gedurfde oplossingen voor het aanpakken van armoede wil uitproberen.

Een van die oplossingen is gewoon geld geven. Een aanpak waarbij minstens 150 gezinnen gedurende 2 jaar een bedrag van €150 per maand extra ontvangen, zonder verplichtingen en tegenprestaties.

Deelnemende gezinnen kunnen zelf bepalen waar ze het geld aan besteden omdat zij het beste weten waar het gezin behoefte aan heeft.

Gedurende de looptijd van het project wordt onderzoek gedaan naar:

- Succes- en faalfactoren
- Effecten op gezin
- Businesscase kosten en opbrengsten
- Noodzakelijke systeemaanpassingen

Amsterdam is een van gemeenten die mee wil doen met dit project.

### Relatie met praktijkproef

Op het eerste gezicht is dit een project dat weinig te maken heeft met de praktijkproef.

De praktijkproef gaat uit van bestaande regelingen en probeert de uitvoering daarvan te vereenvoudigen, zodat mensen makkelijker kunnen krijgen waar ze recht op hebben.

Gewoon geld geven wil aantonen dat mensen zonder voorwaarden geld geven, beter werkt en goedkoper is dan gedetailleerde regels maken.

Toch blijken deze initiatieven dichter bij elkaar te liggen dan je op het eerste gezicht zou denken. Het probleem van gewoon geld geven is namelijk, dat het in Nederland helemaal niet eenvoudig is om mensen met een laag inkomen extra geld te geven.

Gezinnen met een laag inkomen die € 150 per maand extra krijgen, verliezen namelijk hun recht op inkomensondersteunende maatregelen omdat hun inkomen daarvoor te hoog is geworden.

Ook als je mensen gewoon geld wil geven, is het belangrijk een overzicht te hebben van relevante regelingen. Er moeten uitzonderingen worden gemaakt voor het wegvallen van sociale regelingen, of in het te verstrekken bedrag moet compenseren voor de weggevallen inkomsten.

Partners van het project Gewoon geld geven zijn:

- Hogeschool van Amsterdam (Lectoraat Armoede Interventies)
- de gemeenten Amsterdam, Tilburg en Zaanstad

- maatschappelijk vermogensfondsen [FNO Samen Kansrijk en Gezond](#) en [RCOAK](#)
- [LPBL](#) (maatschappelijke kosten-baten analyses)

## 3.2 Het kiezen van de scope van de praktijkproef

Het is verstandig om de bovenstaande bevindingen mee te nemen bij het kiezen van de scope van de praktijkproef.

Het is belangrijk om bij deze keuze, zoals eerder besproken, in ieder geval de betrokken gemeenten, Nibud/Stimulanz, Zorgweb en enkele onafhankelijke domeinexperts te betrekken.

## 4 Methoden voor het interpreteren van regelgeving

### 4.1 Inleiding

Twee belangrijke voorwaarden voor het realiseren van een landelijke aanpak voor inkomensondersteunende maatregelen zijn:

- het hebben van overzicht in bestaande inkomensondersteunende regelingen
- overeenstemming over de interpretatie van deze regelingen.

Uit de inventarisatie die is gemaakt in Amsterdam, Utrecht en Leeuwarden blijkt dat er op dit moment geen overzicht is van bestaande inkomensondersteunende regelingen. Laat staan dat er overeenstemming is over de interpretatie van deze regelingen.

In dit hoofdstuk worden twee methoden gepresenteerd die kunnen bijdragen aan het creëren van een overzicht van inkomensondersteunende regelingen en de interpretatie daarvan.

### 4.2 Twee methoden

Voor het interpreteren van wet- en regelgeving bestaan meerdere methoden. In deze inventarisatie zijn we twee methoden<sup>9</sup> tegengekomen:

- de *norm engineering* methode, waarin *Flint* wordt gebruikt als taal voor het uitdrukken van normen en regels;
- de *wetsanalyse* methode (ook wel [wendbare wetsuitvoering](#) genoemd), die gebruik maakt van een *juridisch analyse schema* voor het interpreteren van wetgeving en *regelspraak* voor het gestandaardiseerd vastleggen van berekeningen.

De Belastingdienst en de IND werken al circa 25 jaar met regelsystemen die zijn gebaseerd op interpretaties van wet- en regelgeving. Tussen 2012 en 2018 werd regelmatig kennis uitgewisseld in het samenwerkingsverband 'De blauwe kamer', waarin ook de Universiteit van Amsterdam (met als taak een wetenschappelijk onderbouwde methode te ontwikkelen) en de PNA group (met als taak te komen tot standaardisering van te ontwikkelen methode).

<sup>9</sup> Voor informatie over andere methoden, zie <https://regels.overheid.nl/methoden> en <https://publications.cohubicol.com/typology/>.

Beide methoden zijn gebaseerd op het uitgangspunt dat er twee elementaire typen normatieve relaties zijn:

1. de relatie tussen iemand die bevoegd is tot handelen, en degene die gebonden is aan het resultaat van die handeling,
2. de relatie tussen iemand die de plicht heeft iets te doen voor een ander, en die ander die er aanspraak op kan maken dat die ander dat doet.<sup>10</sup>

Beide methoden proberen zo eenvoudig de bouwstenen van die relaties te beschrijven, om vervolgens fragmenten uit juridische teksten te interpreteren als een van die bouwstenen. Het doel van die interpretaties is om expliciet de betekenis van regelgeving op een manier die het mogelijk maakt om die interpretaties in individuele zaken te gebruiken om een besluit te nemen. Door dit gestandaardiseerd te doen, kunnen de interpretaties worden gebruikt voor:

- het uitleggen van de betekenis van juridische teksten aan leken,
- het vastleggen van een interpretatie van regelgeving die begrijpelijk is voor alle leden van een multidisciplinair team (juristen, beleidsadviseurs, beslis-ambtenaren, business analisten en IT-ers),
- het maken van instructies voor het uitvoeren van regelgeving,
- het maken van specificaties voor informatiesystemen die worden gebruikt voor het grootschalig uitvoeren van regelgeving.

Het belangrijkste verschil tussen beide methoden is dat *Flint* maakt gebruik van algemene terminologie (handeling, actor, object, voorwaarde, feit), *wetsanalyse* gebruikt juridische termen (rechtshandeling, rechtssubject, rechtsobject, rechtsfeit). Dat lijkt een klein verschil maar het gebruiken van juridische terminologie zorgt ervoor dat:

- de gebruikte termen voor niet-juristen verwarrend zijn,
- terwijl juristen juist impliciete betekenis toekennen aan termen die zij kennen vanuit hun vakgebied.

De beste illustratie daarvan is dat het begrip rechtsfeit voor juristen een heel specifieke betekenis heeft, die voor niet-juristen moeilijk te begrijpen is. In het juridisch analyse schema is een rechtsfeit gedefinieerd als: “Handeling of gebeurtenis die, of tijdsverloop dat een wijziging in de juridische toestand teweegbrengt. Aan een rechtsfeit zijn rechtsgevolgen verbonden die een rechtsbetrekking kunnen creëren, wijzigen of beëindigen” (Ausems, Bulles, and Lokin, Mariette 2021, 347). Een rechtsfeit is dus iets anders dan wat in het normaal spraakgebruik als een feit wordt beschouwd: “gebeurtenis of omstandigheid waarvan de werkelijkheid vaststaat” (Van Dale).

Hieronder beschrijven we kort beide methoden, met referenties naar uitgebreidere documentatie.

<sup>10</sup> In het Engels worden deze relaties *power-liability* en *claim-duty* relaties genoemd. Voor meer over elementaire rechtsrelaties verwijzen we naar het werk van John Salmond (1902), Wesley Hohfeld (1913) en Albert Kocourek (1930).

### 4.2.1 Norm engineering met Flint

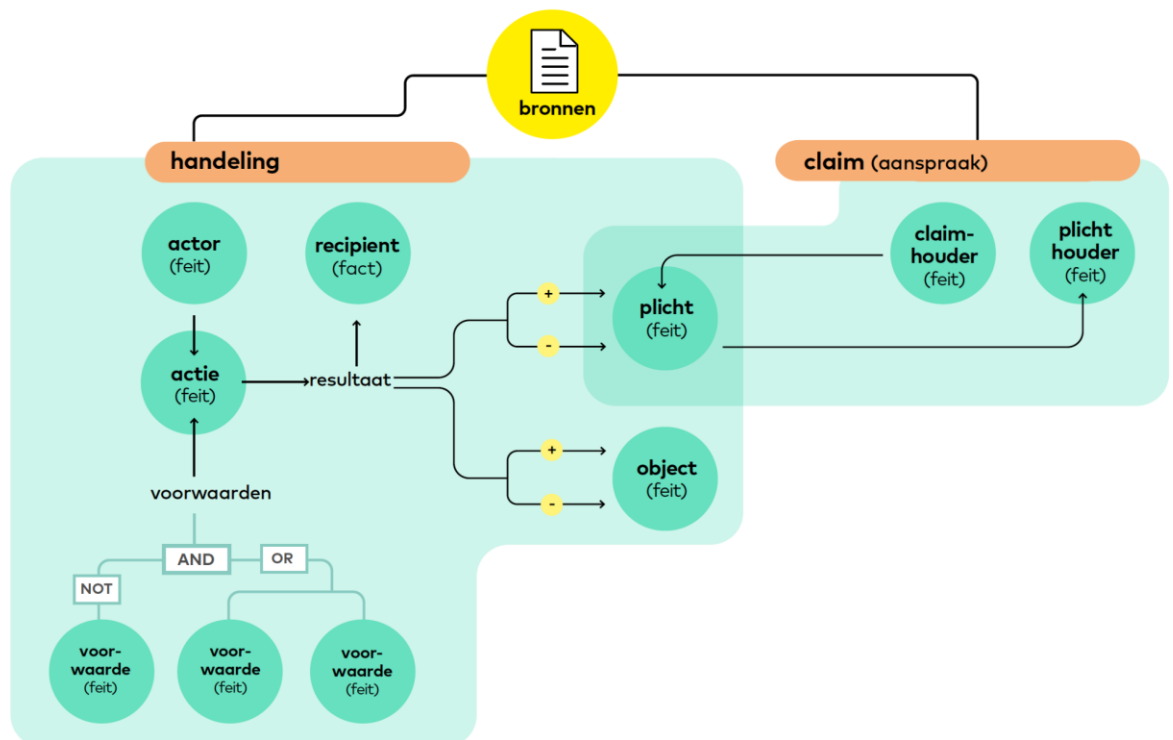
Flint is een taal voor het interpreteren van regelgeving die uitgaat van de hypothese dat interpretatie van regelgeving op basis van elementaire normatieve concepten leidt tot:

1. een interpretatie op basis van simpele bouwstenen die leidt tot begrijpelijkheid voor mensen, en machine readability,
2. een interpretatie die uitwisselbaar is met iedere andere taal voor normatieve interpretatie (door het maken van een taal bestaande uit de kleinste gemeenschappelijke bouwstenen, kan iedere andere normatieve expressie worden gemaakt door een samenstelling van die delen).

Flint drukt normen en regels uit als:

1. handelingen (acts), een actie van actor met een resultaat bestemd voor een ander, zolang aan de voorwaarden van een geldige handeling is voldaan;
2. claims (aanspraken), bestaande uit een plicht (een handeling die een plichthouder in de toekomst moet verrichten), de plichthouder en de claimhouder;
3. feiten (facts), bouwstenen waaruit handelingen en aanspraken bestaan.

Hieronder is het Flintmodel grafisch weergegeven:



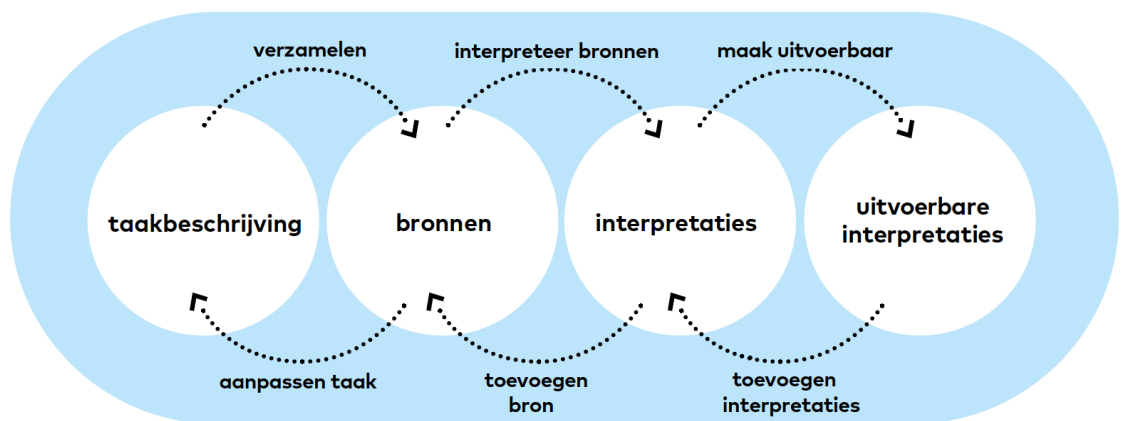
### Calculus

De *norm engineering* methode is een incrementeel proces waarbij,

1. een taak wordt beschreven,

2. de bronnen worden verzameld waarin is beschreven wat de taak is, en hoe deze moet worden uitgevoerd
3. de bronnen worden op een gestandaardiseerde manier geïnterpreteerd (hierbij kan eventueel ook een ander interpretatieschema dan *Flint* worden gebruikt)
4. de interpretatie wordt verder uitgewerkt om deze in een specifieke context te kunnen uitvoeren.

Dit proces ziet er grafisch als volgt uit:



We beginnen met een taak omdat op basis van de taak een afbakening kan worden gemaakt van het te analyseren domein. Het vastleggen van een taak maakt het mogelijk om te beslissen of het wel of niet nodig is om een bron toe te voegen, of een interpretatie verder uit te werken.

In de derde stap (interpretatie) wordt een zo letterlijk mogelijke interpretatie gemaakt van de bron. Wanneer kennis niet expliciet herleidbaar is naar een bron, wordt gezocht naar een bruikbare bron. Als er een bron bestaat die kan dienen als referentie voor deze interpretatie, wordt deze toegevoegd. Als er geen bron te vinden is, wordt daarvan een aantekening gemaakt. Eventueel kan op basis van deze aantekening een aanvullende bron worden gemaakt.

In de praktijkproef is stap 4 (het uitvoerbaar maken van interpretaties) de link tussen *norm engineering* en de Persoonlijke Regelingen Assistent.

Het uitvoeren van normen en regels is altijd context specifiek. Het maakt uit of een regeling wordt uitgevoerd door mensen (in dit geval is de kennis en ervaring die deze mensen bezitten relevant), of door computers (in dit geval zijn de standaarden en functionaliteiten van deze computers van belang).

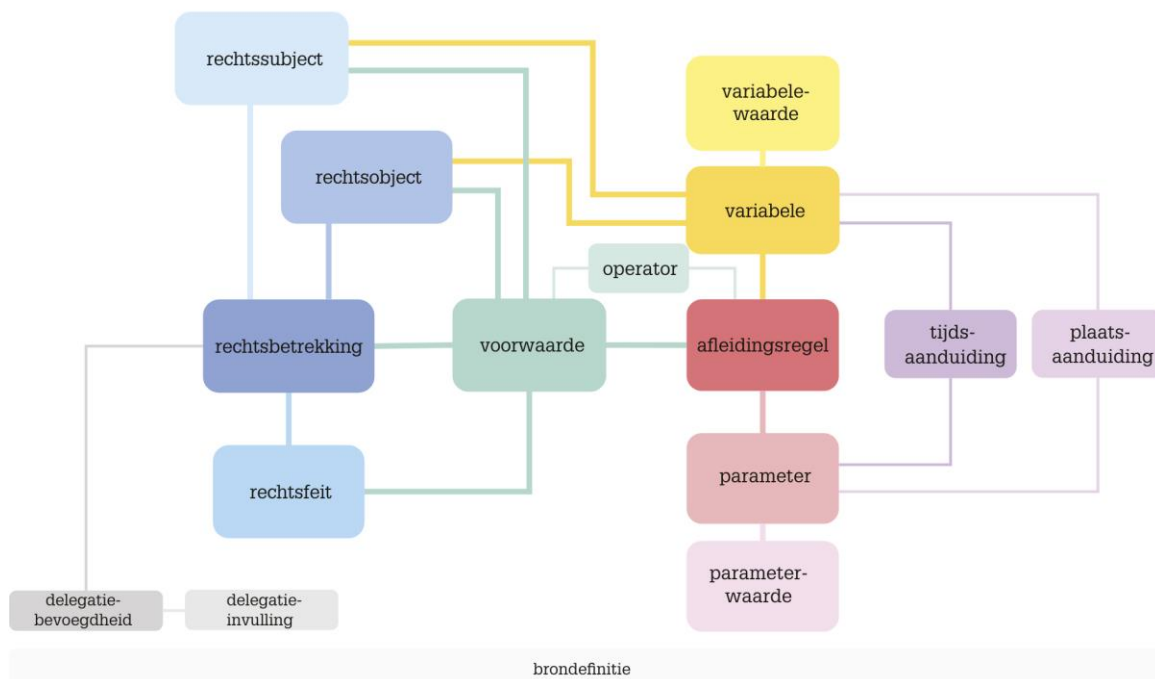
Een uitgebreide beschrijving van de aanpak, met een voorbeeld, is te vinden op [regels.overheid.nl/methoden](https://regels.overheid.nl/methoden).

#### 4.2.2 Wetsanalyse aanpak

De wetsanalyse aanpak bestaat uit drie onderdelen:

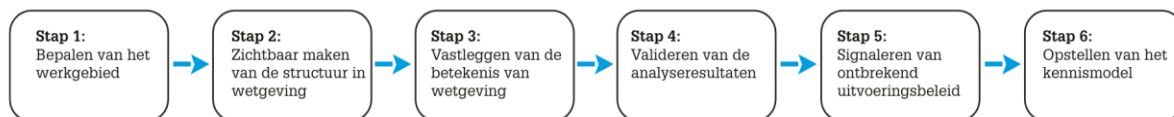
1. het interpreteren van juridische teksten met behulp van het *juridisch analyse schema*,
2. het omzetten van deze interpretatie naar *regelspraak* (een geformaliseerde versie van *rulespeak* die vooral nodig is om de specificaties van berekeningen vast te leggen)
3. het omzetten van *regelspraak* naar door *rule engines* uitvoerbare code (de Belastingdienst zet regelspraak met behulp van ALEF om in code voor hun Blaze *rule engines* om op grote schaal berekeningen te kunnen maken)

Het juridisch analyse schema ziet er als volgt uit:



De in het *juridisch analyse schema* gebruikte bouwstenen, kunnen worden gebruikt voor interpretatie. De rechterkant van het schema (vanaf voorwaarde), vormt de link met *regelspraak*.

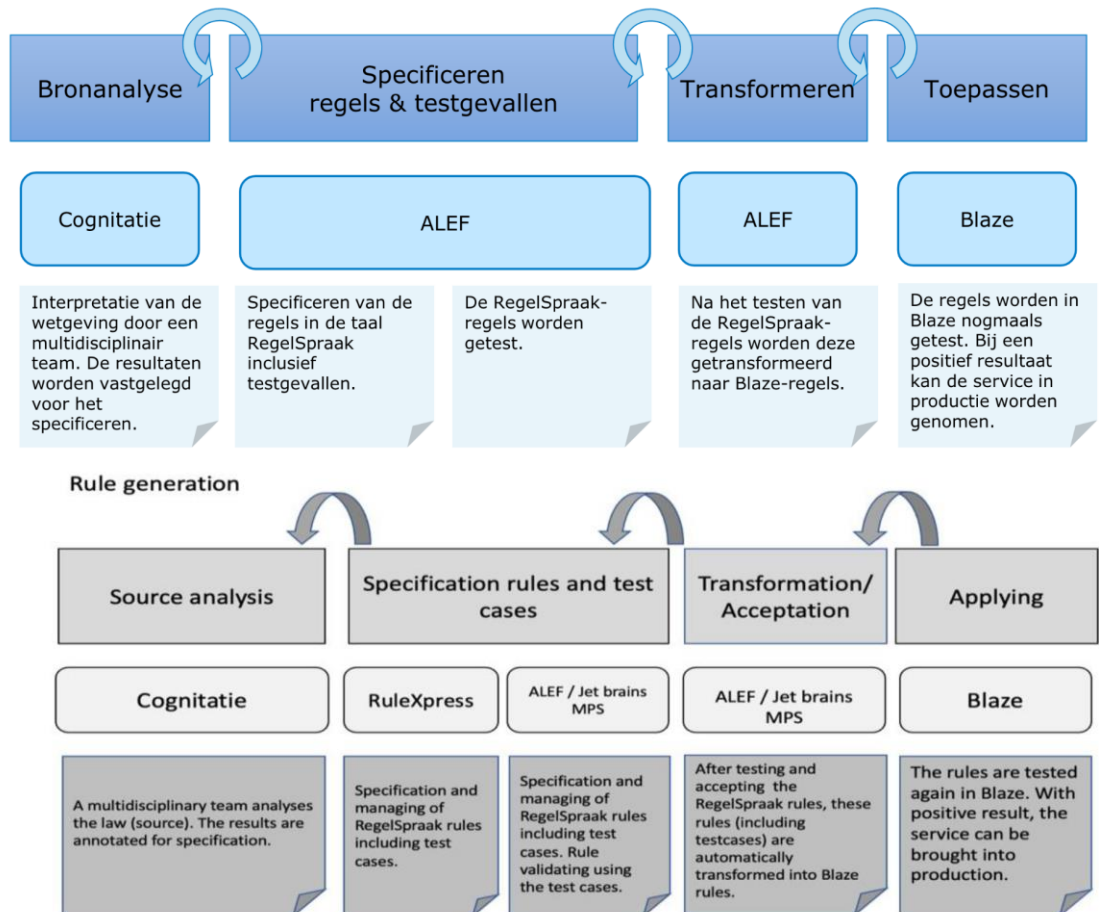
De wetsanalyse methode heeft een stappenplan, zie hieronder:



Iedere stap is uitgewerkt in substappen, zie (Ausems, Bulles, and Lokin, Mariette 2021, 45).

Als het kennismodel (stap 6) klaar is, wordt het omgezet in *regelspraak*. “Doel ervan is om (resultaten van analyse van) wetgeving om te zetten naar een weergave die leesbaar en begrijpelijk blijft voor mensen, maar ook geschikt is om er een computer mee te laten werken” (Ausems, Bulles, and Lokin, Mariette 2021, 76; Lokin 2018; Dulfer 2014).

De verschillende onderdelen van het wetsanalyse proces worden hieronder grafisch weergegeven:



## Wetsanalyse met het juridisch analyse schema

Een korte beschrijving is te vinden op [regels.overheid.nl/methoden](https://regels.overheid.nl/methoden)

## Uitgebreide documentatie wetsanalyse met het juridisch analyse schema

Lokin, Mariette. 2018. "Wendbaar Wetgeven." PhD-Thesis - Research and graduation internal, Amsterdam, The Netherlands: VU.

Ausems, Anouschka, John Bulles, and Lokin, Mariette. 2021. *Wetsanalyse: voor een werkbare uitvoering van wetgeving met ICT*. 1e druk. Den Haag: Boom juridisch. [https://www.boomhogeronderwijs.nl/product/100-11574\\_Wetsanalyse](https://www.boomhogeronderwijs.nl/product/100-11574_Wetsanalyse).

## Regelspraak

Voor meer over regelspraak zie:

- de [historie van regelspraak](#)
- de [specificaties van regelspraak](#)

## 4.3 Voorbeelden van het interpreteren van regelgeving

In het kader van de voorbereiding van de praktijkproef is met behulp van de *norm engineering* methode een uitwerking gemaakt van:

- het aanvragen en toekennen van algemene bijstand (Participatiewet)
- het aanvragen en toekennen van individuele inkomenstoeslag (IIT) in Utrecht (art. 36 Participatiewet en lokale regelingen).

### 4.3.1 Analyse met *norm engineering* aanpak

Deze analyse is uitgewerkt in:

- een [presentatie over de Flint editor](#),
- de beschrijving van de analyse van de [Algemene bijstand](#) en de [Individuele inkomenstoeslag](#) (met de resultaten weergegeven in tabellen),
- de *Flint* interpretatie uitgedrukt in JSON-code van de interpretatie (de basis voor de Persoonlijke Regelingen Assistent) van de [Algemene bijstand](#) en de [Individuele inkomenstoeslag](#).

### 4.3.2 Analyse met *wetsanalyse* aanpak

Voor de interpretatie van de individuele inkomenstoeslag is ook gekeken naar de analyse die is gemaakt met de *wetsanalyse methode*.

#### Juridisch analyse schema

De Hogeschool van Amsterdam is begonnen met het interpreteren van de individuele inkomenstoeslag in Utrecht met behulp van het *juridisch analyse schema*. Hierbij is geen gebruik gemaakt van de PNA-software die in opdracht van de Belastingdienst is ontwikkeld voor het werken met *wetsanalyse*.

In plaats daarvan is de analyse gemaakt in spreadsheets. Dat beviel niet goed, en de analyse is niet afgerond. Er is sprake van deze analyse opnieuw te doen, nu ondersteund met de software van PNA. Het is niet bekend wanneer deze analyse zal worden gemaakt.

#### Omzetten van deze interpretatie naar *regelspraak*

Ondanks het ontbreken van een kennismodel van de individuele inkomenstoeslag, is er een *regelspraak* uitwerking gemaakt van de individuele inkomenstoeslag in Utrecht door regelspraak experts van de Belastingdienst. Deze is alleen niet gebaseerd op een interpretatie van de regelingen, maar op basis van de beschrijving van de procedure op de [website](#) van de gemeente Utrecht.

Over de volledigheid van deze analyse kan niet zoveel worden gezegd.

#### Omzetten van regelspraak naar door *rule engines* uitvoerbare code

Het omzetten van regelspraak naar door *rule engines* uitvoerbare code om de gemaakte regels grootschalig te kunnen uitvoeren, was hier niet zinvol. De code zal niet worden uitgevoerd door de *rule engines* van de Belastingdienst. ALEF is nog niet geschikt voor het omzetten van *regelspraak* naar andere soorten uitvoerbare code. Er is ook nog geen format bekend van het type code dat de Persoonlijke Regelingen Assistent zal gaan gebruiken.

## 4.4 Lessen voor de praktijkproef

1. De JSON versie van Flint interpretaties is technisch leesbaar voor ICTU ten behoeve van de Persoonlijke Regelingen Assistent.
2. In hoeverre de aangeleverde interpretaties gedetailleerd genoeg zijn voor de Persoonlijke Regelingen Assistent moet nog blijken, dit is afhankelijk van:
  - wordt de assistent alleen gebruikt voor het geven van een advies aan een belanghebbende, of ook voor het indienen van een aanvraag en het besluiten op een aanvraag,
  - stelt de assistent vragen over de persoonlijke omstandigheden van de belanghebbende,
  - ondersteunt de assistent bij het invullen van informatie over de persoonlijke omstandigheden (wordt de belanghebbende bijvoorbeeld ondersteund bij het berekenen van de hoogte van zijn inkomen?)
  - wat is er nodig om het taalgebruik in de assistent te vereenvoudigen en wie is daarvoor verantwoordelijkheid.
3. Onderwerpen die in ieder geval nadere uitwerking verdienen zijn:
  - voor wat betreft de algemene bijstand:
    - het berekenen van het inkomen van belanghebbenden
    - de relatie tussen melden voor bijstand, aanvragen van bijstand, vaststellen recht op bijstand, maandelijks toekennen bijstand
  - voor wat betreft de individuele inkomenstoeslag:
    - hoe omgaan met de uitzondering dat wanneer één maand een inkomen is ontvangen dat meer bedraagt dan het norm-inkomen, er toch recht is op de individuele inkomenstoeslag (wordt een belanghebbende hierop gewezen, wordt hier op gecontroleerd, wat gebeurt er als een belanghebbende dit niet goed heeft opgegeven, wordt bij het uitvoeren van deze uitzondering gebruik gemaakt van gegevens die de overheid heeft over het inkomen van de belanghebbende?)
4. Naast de *norm engineering* aanpak wordt in Amsterdam en Utrecht gebruik gemaakt van de *wetsanalyse* aanpak. Hoewel het om eerste experimenten gaat, wordt aanbevolen om beide methoden mee te nemen, en wel om de volgende redenen:
  - Ook bij het ondersteunen van het wetgevingsproces wordt zowel naar de *norm engineering* aanpak als naar de *wetsanalyse* aanpak gekeken.
  - De methoden zijn verwant aan elkaar.
  - De mate waarin overheidsorganisaties kunnen samenwerken, zou niet afhankelijk moeten zijn voor de methode die ze gebruiken voor het interpreteren van de regelgeving die ze uitvoeren.

- De *wetsanalyse* aanpak wordt bij de Belastingdienst grootschalig gebruikt voor het maken van berekeningen.
  - De *norm engineering* aanpak is geschikt voor het ondersteunen van zowel overheid als burgers, de *wetsanalyse* aanpak wordt tot nu toe alleen gebruikt om specificaties van berekeningen te maken binnen de Belastingdienst.
5. Uit ervaring met de *norm engineering* en de *wetsanalyse* aanpak blijkt dat het maken van een analyse van een regeling in 2-5 dagen mogelijk is (afhankelijk van de omvang van de regeling). Hoe hoger de eisen aan de kwaliteit van de Persoonlijke Regelingen Assistent, hoe hoger de eisen aan de gedetailleerdheid van de interpretaties.<sup>11</sup> (De kans op de noodzaak tot detaillering is groter als de Assistent ook moet ondersteunen bij het indienen van aanvragen en het besluiten op aanvragen)

---

<sup>11</sup> Voorbeeld: om het inkomen van een huishouden te kunnen berekenen is niet alleen analyse van de Participatiewet nodig, maar ook de Wet inkomstenbelasting 2001.

# Bijlage 1

## Cijfers over Amsterdam, Utrecht en Leeuwarden

| Amsterdam  |                 |                               |                              |                                  |                                      |
|------------|-----------------|-------------------------------|------------------------------|----------------------------------|--------------------------------------|
|            | <i>inwoners</i> | <i>inwoners / huishoudens</i> | <i>bijstands-uitkeringen</i> | <i>bijstands-uitkeringen (%)</i> | <i>&lt; 120% sociaal minimum (%)</i> |
| 2016       | 834.713         | 1,85                          | 38.159                       | 8,5%                             | 17,6%                                |
| 2018       | 854.316         | 1,8                           | 39.703                       | 8,6%                             | 16,5%                                |
| 2020       | 872.380         | 1,8                           | 37.038                       | 7,8%                             |                                      |
| 2022       | 881.933         | 1,82                          | 40.065                       | 8,3%                             |                                      |
| Utrecht    |                 |                               |                              |                                  |                                      |
|            | <i>inwoners</i> | <i>inwoners / huishoudens</i> | <i>bijstands-uitkeringen</i> | <i>bijstands-uitkeringen (%)</i> | <i>&lt; 125% sociaal minimum (%)</i> |
| 2016       | 335.986         | 1,92                          | 9.804                        | 5,6%                             | 16,3%                                |
| 2018       | 347.574         | 1,94                          | 10.124                       | 5,7%                             | 15,5%                                |
| 2020       | 357.719         | 1,96                          | 9.366                        | 5,1%                             | 14,8%                                |
| 2022       | 361.742         | 1,96                          | 9.360                        | 5,1%                             |                                      |
| Leeuwarden |                 |                               |                              |                                  |                                      |
|            | <i>inwoners</i> | <i>inwoners / huishoudens</i> | <i>bijstands-uitkeringen</i> | <i>bijstands-uitkeringen (%)</i> | <i>&lt; 120% sociaal minimum (%)</i> |
| 2016       | 107.897         | 2,08                          | 5.770                        | 11,1%                            | 18,1%                                |
| 2018       | 122.415         | 2,07                          | 5.590                        | 9,5%                             | 17,9%                                |
| 2020       | 124.084         | 2,05                          | 5.440                        | 9,0%                             | 17,3%                                |
| 2022       | 125.516         | 2,02                          | 5.010                        | 8,1%                             |                                      |

# Bijlage 2

## Regelingen voor inkomensondersteuning

### Overzicht relevante nationale regelingen

#### Participatiewet

Algemene bijstand (uitgevoerd door gemeenten)

Bijzondere bijstand (uitgevoerd door gemeenten)

Individuele inkomens toeslag (uitgevoerd door gemeenten)

#### Overige regelingen

- Algemene kinderbijslagwet
- Algemene ouderdomswet
- Algemene wet inkomensafhankelijke toeslagen (Awir)
  - Wet op de huurtoeslag
    - Besluit op de huurtoeslag
  - Wet op het kindgebonden budget
    - Besluit verhoging bedragen kindgebonden budget 2013
    - Regeling woonlandbeginsel in de sociale zekerheid 2012
  - Wet kinderopvang
    - Besluit kinderopvangtoeslag
  - Wet op de zorgtoeslag
    - Besluit percentages drempel- en toetsingsinkomen zorgtoeslag
    - Regeling vaststelling standaardpremie en bestuursrechtelijke premies [per jaar]
- Toeslagenwet
  - Aanvullen van een UWV uitkering tot het sociaal minimum. Valt niet onder de Awir
- Werkloosheidswet
- Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten
- Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen

## Gemeentelijke regelingen in Amsterdam, Utrecht en Leeuwarden

| Nr | Leeuwarden (17)                   | Utrecht (56)                                                              | Amsterdam (33)                                               | Categorie          |
|----|-----------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|--------------------|
| 1  |                                   | U-pas                                                                     | Stadspas met groene stip                                     | Meedoen            |
| 2  |                                   |                                                                           | Gratis identiteitskaart                                      | Meedoen            |
| 3  |                                   |                                                                           | Kindtegoed Stadspas                                          | Meedoen            |
| 4  |                                   |                                                                           | Vrijwillige ouderbijdrage betalen met Stadspas               | Meedoen            |
| 5  | Individuele studietoeslag         | Individuele Studietoeslag                                                 | Studietoeslag                                                | Extra inkomen      |
| 6  | Individuele inkomenstoelag (IIT)  | Individuele inkomenstoelag (IIT)                                          | Individuele inkomenstoelag (IIT)                             | Extra inkomen      |
| 7  |                                   | Teruggave belastingen                                                     |                                                              | Extra inkomen      |
| 8  |                                   | Kwijtschelding van belastingen voor ondernemers                           |                                                              | Extra inkomen      |
| 9  |                                   |                                                                           | Ondersteuning voor ondernemers                               | Extra inkomen      |
| 10 | Bijzondere bijstand               | Bijzondere bijstand                                                       | Bijzondere bijstand voor kosten die u zelf niet kunt betalen | Maatwerk oplossing |
| 11 |                                   | Bijzondere bijstand zelfstandigen                                         |                                                              | Maatwerk oplossing |
| 12 | SUN (Stichting Urgente Noden)     | Stichting Noodhulp                                                        |                                                              | Maatwerk oplossing |
| 13 |                                   | KFHeinfonds Individuele Noden                                             |                                                              | Maatwerk oplossing |
| 14 |                                   | Papefonds (materiële noden en schulden voor mensen in kwetsbare situatie) |                                                              | Maatwerk oplossing |
| 15 | Huurtoeslag (landelijke regeling) | Huurtoeslag (landelijke regeling)                                         | Huurtoeslag (landelijke regeling)                            | Wonen              |

|    |                                         |                                                                                                         |                                                      |       |
|----|-----------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|-------|
| 16 |                                         | huurkorting                                                                                             | Huurverlaging als uw huur te hoog is voor uw inkomen | Wonen |
| 17 |                                         | Huurkorting tot 23 jaar                                                                                 |                                                      | Wonen |
| 18 | Kwijtschelding lokale lasten            | Kwijtschelding gemeentelijke belastingen en waterschap belastingen (<100% sociaal minimum)              | Kwijtschelding gemeentebelastingen                   | Wonen |
| 19 | Kwijtschelding waterschapsbelasting     |                                                                                                         |                                                      | Wonen |
| 20 |                                         | Klussendienst                                                                                           |                                                      | Wonen |
| 21 |                                         | Woonkostentoeslag                                                                                       | Woonkostentoeslag als uw inkomen plotseling lager is | Wonen |
| 22 |                                         |                                                                                                         | Hulp voor huiseigenaren bij schulden                 | Wonen |
| 23 | Energietoeslag                          |                                                                                                         | Energietoeslag                                       | Wonen |
| 24 | Energiecoach                            |                                                                                                         |                                                      | Wonen |
| 25 | Witgoedregeling                         |                                                                                                         | Witgoed bij nood                                     | Wonen |
| 26 | Voedselbank                             | Voedselbank                                                                                             | Voedselbank                                          | Eten  |
| 27 |                                         | Dierenvoedselbank                                                                                       |                                                      | Eten  |
| 28 | Collectieve Zorgverzekering voor Minima | U-polis                                                                                                 | Collectieve zorgverzekering                          | Zorg  |
| 29 | Zorgtoeslag (landelijke regeling)       | Zorgtoeslag (landelijke regeling)                                                                       | Zorgtoeslag (landelijke regeling)                    | Zorg  |
| 30 |                                         | Wmo-voorzieningen                                                                                       |                                                      | Zorg  |
| 31 |                                         | Bijdrage aan Wmo-voorziening voor wie door bijzondere omstandigheden de eigen bijdrage niet kan betalen |                                                      | Zorg  |
| 32 |                                         | Mondzorg Hogeschool Utrecht                                                                             |                                                      | Zorg  |

|    |                                            |                                                        |                                            |                      |
|----|--------------------------------------------|--------------------------------------------------------|--------------------------------------------|----------------------|
| 33 |                                            |                                                        | Gratis menstruatieproducten                | Zorg                 |
| 34 |                                            |                                                        | OV-vergoeding mantelzorgers                | Zorg                 |
| 35 |                                            |                                                        | Vergoeding dierenarts/ADAM-regeling        | Zorg                 |
| 36 | Kinderbijslag (landelijke regeling)        | Kinderbijslag (landelijke regeling)                    | Kinderbijslag (landelijke regeling)        | Kinderen en Jongeren |
| 37 | Kinderbijslag Dubbel (landelijke regeling) | Kinderbijslag Dubbel (landelijke regeling)             | Kinderbijslag Dubbel (landelijke regeling) | Kinderen en Jongeren |
| 38 | Kinderbijslag extra (landelijke regeling)  | Kinderbijslag extra (landelijke regeling)              | Kinderbijslag extra (landelijke regeling)  | Kinderen en Jongeren |
| 39 | Kindgebondenbudget (landelijke regeling)   | Kindgebondenbudget (landelijke regeling)               | Kindgebondenbudget (landelijke regeling)   | Kinderen en Jongeren |
| 40 |                                            | Vergoeding eigen bijdrage kinderopvang                 | Vergoeding eigen bijdrage kinderopvang     | Kinderen en Jongeren |
| 41 |                                            | Vergoeding kinderopvang met sociaal-medische indicatie |                                            | Kinderen en Jongeren |
| 42 |                                            | Gratis zwemlesdiploma halen via de U-pas               |                                            | Kinderen en Jongeren |
| 43 | Sam& Jeugdcultuurfonds                     | Jeugdfondcultuur                                       | Sport en cultuur voor kinderen             | Kinderen en Jongeren |
| 44 | Sam& Jeugdsportfonds                       | Paul Verweel Sportfonds                                | Sport en cultuur voor kinderen             | Kinderen en Jongeren |
| 45 | Sam& Leergeld                              | Stichting Leergeld                                     |                                            | Kinderen en Jongeren |
| 46 |                                            | Tegemoetkoming scholieren                              |                                            | Kinderen en Jongeren |
| 47 | Sam& Jarige Job                            | Jarige job                                             |                                            | Kinderen en Jongeren |
| 48 |                                            | Sinterklaasbank                                        |                                            | Kinderen en Jongeren |
| 49 |                                            | Stichting Kinderzorg Utrecht                           |                                            | Kinderen en Jongeren |

|    |                 |                                    |                                 |                           |
|----|-----------------|------------------------------------|---------------------------------|---------------------------|
| 50 | Sam& Kinderhulp | Nationaal fonds kinderhulp         |                                 | Kinderen en Jongeren      |
| 51 | Ik Leer Meer    | Jeugdeducatiefonds                 |                                 | Kinderen en Jongeren      |
| 52 |                 | KAC Kinderkamp                     |                                 | Kinderen en Jongeren      |
| 53 |                 | St babypullen                      |                                 | Kinderen en Jongeren      |
| 54 |                 | van Beuningenfonds ROC MN          |                                 | Kinderen en Jongeren      |
| 55 |                 |                                    | Laptop/tablet middelbare school | Kinderen en Jongeren      |
| 56 |                 |                                    | Laptop/tablet lagere school     | Kinderen en Jongeren      |
| 57 |                 |                                    | Kindtegoed Voorschool           | Kinderen en Jongeren      |
| 58 |                 |                                    | Reiskostenvergoeding scholieren | Kinderen en Jongeren      |
| 59 |                 | Dress for succes                   |                                 | Extra's voor werkzoekende |
| 60 |                 | Eenmalige cheque voor werkzoekende |                                 | Extra's voor werkzoekende |
| 61 |                 | Werknemerscheque                   |                                 | Extra's voor werkzoekende |
| 62 |                 | Scholingsvoucher                   | Scholingsvoucher                | Extra's voor werkzoekende |
| 63 |                 |                                    | Scholingslening                 | Extra's voor werkzoekende |
| 64 |                 | de buurtcamping                    |                                 | Vakantie                  |
| 65 |                 | vakantiebank                       |                                 | Vakantie                  |
| 66 |                 | Weekje weg                         |                                 | Vakantie                  |

|    |  |                                    |                                            |                                      |
|----|--|------------------------------------|--------------------------------------------|--------------------------------------|
| 67 |  | Bisschop Bluyssefonds              |                                            | Extra's aan mensen met een beperking |
| 68 |  | St. voor Blinden en Slechtzienden  |                                            | Extra's aan mensen met een beperking |
| 69 |  | St. de Lichte hoeve                |                                            | Extra's aan mensen met een beperking |
| 70 |  | St. No Nonsense                    |                                            | Extra's aan mensen met een beperking |
| 71 |  |                                    | Regeling tegemoetkoming meerkosten (RTM)   | Extra's aan mensen met een beperking |
| 72 |  |                                    | Aanvullende inkomensvoorziening ouderen    | Extra's voor ouderen                 |
| 73 |  |                                    | Gratis met bus, tram en metro voor AOW-ers | Extra's voor ouderen                 |
| 74 |  |                                    | Tegemoetkoming aanvullend OV voor AOW-ers  | Extra's voor ouderen                 |
| 75 |  | Fonds voor jongeren                |                                            | Hulp bij schulden                    |
| 76 |  | Ondernemen en financiële problemen |                                            | Hulp bij schulden                    |
| 77 |  | Schulddienstverlening              |                                            | Hulp bij schulden                    |
| 78 |  |                                    | Geld lenen bij de Kredietbank              | Hulp bij schulden                    |
| 79 |  |                                    | Stadsbank van Lening                       | Hulp bij schulden                    |

# Bijlage 3

## Lijst met geïnterviewden

### *Gemeente Amsterdam*

Coen Bergman, Digitalisering en innovatie

### *Gemeente Utrecht*

Pieter in 't Hout, Strategisch Aanjager Digitale Innovatie

### *Gemeente Leeuwarden*

Ellen Soolsma, Publieke dienstverlening inkomen

Bianca Banda, Beleidsadviseur sociaal domein (contactpersoon *voorzieningenwijzer*)

Dartie Busser, Team inkomen

### *Berekenuwrecht*

Sam van Grinsven, Stimulanz

### *Voorzieningenwijzer*

Martijn Boer, Zorgweb

Dennis van der Laan, Zorgweb

### *Experts*

Ivar Timmer, Hogeschool van Amsterdam

Mariette Lokin, Hooghiemstra en Partners / Vrije Universiteit

Steven Gort, ICTU ([regels.overheid.nl](https://regels.overheid.nl))

# Bijlage 4

## Documentatie over sociale regelingen

Gedurende dit project zijn we een groot aantal rapporten en onderzoeken tegengekomen met een relatie tot huishoudens met een inkomen rond het sociaal minimum. In deze bijlage hebben we een lijst gemaakt van de bronnen die we tegen zijn gekomen (lang niet alle informatie is bekeken voor dit rapport, maar het leek ons goed om een literatuurlijst aan te leggen).

- Amsterdam. [‘Nieuwe Agenda Digitale Stad: meer aandacht voor inclusie, de online leefwereld van jongeren en verantwoord gebruik van artificiële intelligentie’](#). Webpagina. Amsterdam.nl. Gemeente Amsterdam.
- Berkel, Kim van, Casper van Haes, Aram Klijn, Jellien Knol, Menno Pomp, en Daniël van Vuuren. 2023. [‘Sociaal minimum: beschrijvende analyse voor vijf Europese landen’](#). Onderzoeksrapport. Amsterdam: SEO.
- [‘Bestaanszekerheid: de basis moet op orde zijn’](#). Nibud (blog). Geraadpleegd 8 december 2023.
- Bovens, Mark, Will Tiemeijer, Anne-Greet Keizer, Suzanne Hulscher, en Phylisia Codrington. 2023. [‘Grip. Het maatschappelijk belang van persoonlijke controle’](#). Rapport. Den Haag: WRR.
- Douwes, Judith. 2023. [‘Twee jaar lang “gewoon geld” voor gezinnen in Amsterdam’](#). Kansfonds (blog). 13 juli 2023.
- Echteld, Patricia van, Klarita Sadiraj, Stella Hoff, Sander Muns, Kasia Karpinska, Djurre Das, en Maroesjka Versantvoort. 2019. [‘Eindevaluatie van de Participatiewet’](#). Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
- Eiselin, Wim, Henk van Deutekom, en Hans Nacinovic. 2021. [‘Rapport inventarisatie verbeterpunten Participatiewet’](#). Rapport. Ministerie van SZW.
- Engbersen, Godfried, Ester Barendregt, Alexandra Bartelds, Soler Berk, Koen Caminada, Nadja Jungmann, Peter Klaassen, Fatma Koşer Kaja, Marjolein Olde Monnikhof, Willemijn Roozendaal, en Vliegenthart, Arjen. 2023. [‘Een zeker bestaan - Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum’](#). RAPPORT I. Den Haag: Commissie sociaal minimum.

- Engbersen, Godfried, Ester Barendregt, Alexandra Bartelds, Soler Berk, Koen Caminada, Nadja Jungmann, Peter Klaassen, Fatma Koşer Kaja, Marjolein Olde Monnikhof, Willemijn Roozendaal, en Arjen Vliegthart. 2023. '[Een zeker bestaan - Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum](#)'. RAPPORT II. Den Haag: Commissie sociaal minimum.
- Gaalen, Corinne van, Cora van Horssen, en Julia Delhaas. 2022. '[Verborgen armoede op de werkvloer](#)'. Onderzoeksrapport. Nibud.
- Gemeente Arnhem. 2023. '[Bestaanszekerheid in beeld: onderzoeks- en adviesrapport over het effect, bereik en toegankelijkheid van de lokale inkomensregelingen](#)'. Onderzoeksrapport en adviesrapport. Arnhem: Gemeente Arnhem.
- Gemeente Roermond. 2023. '[Ambtshalve beoordeling Individuele Inkomenstoeslag \(IIT\)](#)'. Voorstel aan het college 166448-2022. Roermond: Gemeente Roermond.
- Grondelle, Jeroen van, Aletta Smits, en Marlies van Steenberg. 2022. '[Hoe kunnen we digitale dienstverlening persoonlijker maken?](#)' *Frankwatching* (blog). 15 september 2022.
- Grondelle, Jeroen van, Marlies van Steenberg, Aletta Smits, Tijs Timmerman, Koen van Turnhout, en Harald Pol. 2023. '[The anatomy of a personal service: the eight dimensions of "personal"](#)'. In *Bled eConference 2023*. Bled, Slovenia.
- Heekelaar, Martin, en Irene van Eldik. 2021. '[Ondersteuning en dienstverlening aan langdurig bijstandsgerechtigden](#)'. Verkenning 64825. Utrecht: Berenschot.
- Hek, Paul de, Mark den Hartog, en Arie-Jan van der Toorn. 2023. '[Knelpunten bij arbeidsongeschiktheid: Hoe vaak komen deze voor?](#)' Rapport. Rotterdam: Erasmus School of Economics.
- Hoekstra, Diane. 2023. '[Utrecht mag geen gemeentelijke belastingen van arme mensen kwijtschelden: "Uitermate wrang"](#)'. 22 december 2023.
- Hogeschool van Hogeschool. '[Kansrijke aanpakken voor verborgen armoede - HvA](#)'.  
[HvA](#).
- Huisman, Charlotte. 2023a. '[Rechter wijst Rotterdam terecht: vrouw die voedselbank begon, heeft geen bijstandsfraude gepleegd](#)'. 9 november 2023.
- . 2023b. '[Rotterdam treft schikking met Elly van de voedselbank na onterechte fraudebeschuldiging: "Dit was treurig"](#)'. 26 december 2023.

- Inspectie SZW. 2021. '[Niet-gebruik van de algemene bijstand: Een onderzoek naar de omvang, kenmerken, langdurigheid en aanpak](#)'. Onderzoeksrapport. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- [‘Je moet in Nederland hoogopgeleid zijn om in armoede te kunnen overleven’](#). 2023. de Volkskrant. 19 mei 2023.
- Laan, Jan van der, Joep Burger, Marijn Detiger, Naomi Schalken, Wouter van Andel, Marion van den Brakel, en Sita Tan. 2021. '[Risicofactoren voor transitie in en uit armoede](#)'. Rapport. CBS.
- Lubbersen, Ditte, en Danny Hanse. 2017. '[Behoorlijke bijstand? Uitkomsten van een onderzoek naar de wijze waarop gemeenten omgaan met bijstandsaanvragers van 27 jaar of ouder](#).' 2017/115. Den Haag: Nationale Ombudsman.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. 2023. '[Besluit van 20 december 2023 tot vernietiging van het besluit van 7 december 2023 van de gemeenteraad Utrecht tot wijziging van de Verordening kwijtschelding gemeentelijke belastingen en heffingen](#)'. Officiële publicatie. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. 22 december 2023.
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. 2023. '[Op weg naar een nieuwe armoedegrens](#)'. Publicatie. Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- Oomkens, Rosanne, en Anne Drijvers. 2021. 'Aandacht voor vertrouwen en oog voor de menselijke maat binnen de Participatiewet'. Rapport. Ministerie van Algemene Zaken.  
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/02/21/bijlage-i-syntheseonderzoek-vertrouwen-en-menselijke-maat-participatiewet>.
- Panteia, Muzus, Vrije Universiteit, en Hogeschool Utrecht. 2022. '[Onderzoek naar hardvochtige effecten op burgers binnen de sociale zekerheid](#)'.  
[Uitvoerders zijn het zat: politiek moet einde maken aan complexe wetten en regels. “Kijk eerst wat je simpeler kunt maken”](#). NRC, 19 februari 2024.
- Open Universiteit. 28-02-2023. '[Rapport “Dilemma tussen menselijke maat en angst voor precedentwerking en willekeur” naar de Tweede Kamer](#)'. Open Universiteit.
- SER. 2021. '[Werken zonder Armoede](#)'. Verkenning 21/10. Sociaal-Economische Raad.

- Steenbergen, Marlies van, en Jeroen van Grondelle. 2021. '[Hoe persoonlijk is jouw dienstverlening?](#)' *Daily Data Bytes* (blog). 17 november 2021.
- Uijtewaald, Rosa. 2024. '[Gemeente Utrecht vaart eigen koers in armoedebeleid – en overtreedt soms de wet](#)'. *NRC*, 10 januari 2024.
- Vermeij, Roos, Bruno Bruins, Wout de Boer, Irmgard Borghouts, Neele Kistemaker, Pierre Koning, Harry van der Kraats, Maarten Lindeboom, Sita Mohabir, en Josine Westerbeek. 2023. '[Beoordeling van het arbeidsongeschiktheidsstelsel](#)'. Rapport. Den Haag: OCTAS.
- Zuurmond, Arre. 11-12-2023. '[De overheid brengt burgers in een positie waarin ze fouten maken. Het is raar om dat fraude te noemen](#)' Geïnterviewd door Emiel Hakkenes. Trouw.