

# Proactieve (digitale) dienstverlening bij gemeentelijke regelingen bij laag inkomen

*Meer mogelijkheden met Wendbare wetsuitvoering? Een verkennend onderzoek*

## Author(s)

Timmer, I.

## Publication date

2026

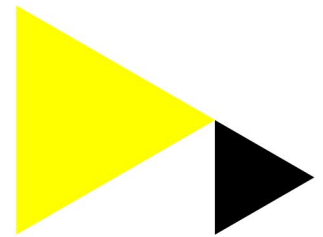
## License

CC BY-NC-SA

[Link to publication](#)

## Citation for published version (APA):

Timmer, I. (2026). *Proactieve (digitale) dienstverlening bij gemeentelijke regelingen bij laag inkomen: Meer mogelijkheden met Wendbare wetsuitvoering? Een verkennend onderzoek*. Hogeschool van Amsterdam, Kenniscentrum Maatschappij en Recht.



## General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

## Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please contact the library: <https://www.amsterdamuas.com/library/contact>, or send a letter to: University Library (Library of the University of Amsterdam and Amsterdam University of Applied Sciences), Secretariat, P.O. Box 19185, 1000 GD Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

# Proactieve (digitale) dienstverlening bij gemeentelijke regelingen bij laag inkomen

Meer mogelijkheden met Wendbare wetsuitvoering? Een verkennend onderzoek

Lectoraat Legal Management & Technology  
2026

# Proactieve (digitale) dienstverlening bij gemeentelijke regelingen bij laag inkomen

Meer mogelijkheden met Wendbare wetsuitvoering? Een verkennend onderzoek

## Afdeling

Lectoraat Legal Management & Technology

## Datum

Mei 2026

## Versie

Definitief

## Auteur

Ivar Timmer

## Met bijdragen en medewerking van

Paulien Brons, John Bulles, Anne Elburg, Jenna Lobban, Hieke van der Toom, Anna Custers en Marleen Kruithof

## Samenwerkingspartners

Gemeente Amsterdam  
Gemeente Amersfoort

## Financiering

Ministerie van Binnenlandse Zaken, programma Proactieve dienstverlening

Hogeschool van Amsterdam

Dit rapport is uitgegeven onder de volgende Creative Commons-licentie: **CC BY-NC-SA 4.0**

**Proactieve (digitale) dienstverlening bij gemeentelijke regelingen bij laag inkomen**

Lectoraat Legal Management & Technology – versie Definitief

Hogeschool van Amsterdam

# Samenvatting

In 2025 heeft een onderzoeksteam van de Hogeschool van Amsterdam samen met de gemeenten Amsterdam en Amersfoort onderzocht of toepassing van de methode Wendbare wetsuitvoering meerwaarde heeft bij het organiseren, uitvoeren en innoveren van dienstverlening rondom gemeentelijke regelingen voor mensen met een laag inkomen.

Regelingen voor mensen met een laag inkomen bevatten mogelijke aanspraken voor burgers, zoals een recht op een Stadspas, kwijtschelding van gemeentelijke belastingen, een individuele inkomstenstoeslag, of een computervoorziening voor schoolgaande kinderen. In het onderzoek zijn vijftien aanspraken bij Amsterdam en vijf aanspraken van de gemeente Amersfoort op basis van een grondige analyse van regelgeving en praktijk gemodelleerd volgens de methode Wendbare wetsuitvoering. Dit betekent dat zij zijn vertaald naar beslisregels (in de gestructureerde natuurlijke taal RegelSpraaK) en een gegevensmodel, dat is vastgelegd in software. De beslisregels en gegevensmodellen zijn hierbij zodanig vastgelegd dat zij zeer gedetailleerd traceerbaar zijn naar de onderliggende regelgeving. De analyse bij Amersfoort had een beperktere omvang. Primaire doel hiervan was om te bezien in hoeverre beslisregels en gegevensmodellen herbruikbaar zouden zijn, om zo de schaalbaarheid naar andere gemeenten te verkennen.

Het onderzoek is gefinancierd vanuit het programma Proactieve dienstverlening, vanuit het perspectief van een verkenning van de mogelijkheden voor een *Persoonlijk Digitaal Regelingenoverzicht* (PDR). Het PDR zou burgers inzicht kunnen geven in alle inkomensondersteunende regelingen waarvoor zij mogelijk in aanmerking komen. Uitgangspunt bij het onderzoek was daarom het voorbereiden van een oriënterend instrument (verder: *regelhulp*) dat burgers kan helpen bij het bepalen voor welke aanspraken zij in aanmerking komen, in beginsel door het invullen van gegevens over hun situatie (alhoewel middels inloggen met DigiD een deel van de gegevens ook automatisch zou kunnen worden ingevuld). In een dergelijk oriënterend instrument moet het aantal vragen voor gebruikers, vanuit het oogpunt van gebruiksvriendelijkheid, beperkt blijven. Voor een volledig én betrouwbaar advies over alle details en uitzonderingsmogelijkheden van de aanspraken zou een te groot aantal gegevens bij de burger moeten worden uitgevraagd. Bij de vertaling naar beslisregels en gegevensmodellen ten behoeve van het vormgeven van de regelhulp heeft de focus daarom gelegen op de belangrijkste inhoudelijke voorwaarden. Zo kan op basis van een relatief beperkt aantal gegevens een goede inschatting worden gegeven. De analyse door het onderzoeksteam is veelal wel verder gegaan, waarmee voorwerk is verricht om ook details en uitzonderingsbepalingen te modelleren. Hiermee zou de volledige uitvoering van de regelingen kunnen worden ondersteund.

De beslisregels en het gegevensmodel vormen een, middels experts en praktijkscenario's, gevalideerde kopie van de inhoud van de regelingen. Vastgelegd in software zijn regelingen en het model onlosmakelijk met elkaar verbonden. De digitale vastlegging kan daarmee worden beschouwd als een digitale tweeling (*digital twin*) van de regelingen. Digital twins worden in technische sectoren veel gebruikt om ontwerp, onderhoud en innovatie van installaties of instrumenten te ondersteunen. Een digital twin van regelgeving kan in de uitvoeringspraktijk van de overheid vergelijkbare functies vervullen.

De centrale vraag naar de meerwaarde is in het onderzoek bevestigend beantwoord. De belangrijkste voordelen van Wendbare wetsuitvoering, in de context van de regelingen voor mensen met een laag inkomen, zijn dat de methode een **systematisch en toegankelijk overzicht** over het

regelgevingslandschap biedt, dat in de huidige praktijk ontbreekt. Via het model kan een directe koppeling worden gecreëerd tussen regelgeving en uitvoeringsinstrumenten (zoals digitale systemen, modeldocumenten, voorlichtingsteksten, regelhulp en werkinstructies). Wanneer regelgeving wijzigt kan dan snel worden geïdentificeerd waar uitvoeringsinstrumenten mogelijk aanpassing behoeven. De **onderhoudbaarheid** van de uitvoeringsinstrumenten kan daarmee sterk worden vergroot. In de huidige praktijk blijkt het voortdurend actueel en onderling goed afgestemd houden van uitvoeringsinstrumenten complex, mede omdat een systematisch en toegankelijk overzicht én een directe koppeling met uitvoeringsinstrumenten en de regelgeving ontbreekt. Veel hangt in de praktijk nu af van de expertise van ervaren professionals, hetgeen de praktijk, onder meer, kwetsbaar maakt voor personele wisselingen.

De *digital twin* biedt gemeenten mogelijkheden om de effecten van beleidswijzigingen te simuleren, wat een belangrijke hulp kan zijn bij het effectief voorbereiden van (wijzigingen in) regelgeving. Zo kunnen bijvoorbeeld, door **realistische simulaties** op basis van virtuele data over de gehele doelgroep, mogelijkheden voor vereenvoudiging en harmonisatie worden geïdentificeerd én geëvalueerd op de verwachte effecten.

De specificaties die in het project zijn opgeleverd kunnen worden gepubliceerd op, onder meer, het platform [regels.overheid.nl](https://regels.overheid.nl). Daarmee worden ze **herbruikbaar** voor andere organisaties. Alhoewel het hier lokale regelingen betreft, waarbij gemeenten op veel punten beleidsvrijheid hebben, vertonen de regelingen op onderdelen veel overeenkomsten. Grote delen van de specificaties (en onderliggende analyses) kunnen daarmee worden hergebruikt door andere organisaties. Dit kunnen andere (onderdelen van) gemeenten zijn, maar bijvoorbeeld ook private, dienstverlenende organisaties, zoals het NIBUD of [berekenuwrecht.nl](https://www.berekenuwrecht.nl).

#### Randvoorwaarden en implementatie

Om de methode Wendbare wetsuitvoering te implementeren is een fundamentele organisatorisch-culturele verandering nodig. De gehele uitvoeringsketen (regelgevingsjuristen, beleidsprofessionals, uitvoeringsprofessionals, handhaving, communicatie, IV en ICT-professionals), binnen de gemeentelijke organisatie moet multidisciplinair (of: interdisciplinair) samenwerken, waarbij de specificaties als verbindende basis fungeren. Dit vereist bij- en nascholing van professionals en de mogelijke introductie van nieuwe functies, zoals kennismodellereurs. Alhoewel dit een belangrijke verandering in werkwijzen behelst, is een bevinding in het onderzoek wel dat veel gemeentelijke professionals de potentiële meerwaarde voor de uitvoering (h)erkennen. De indruk is dus dat, mits goed begeleid, deze verandering wordt verwelkomd en er weinig weerstand zal zijn.

Alhoewel belangrijke elementen van de methode ook zonder specialistische digitale instrumenten kunnen worden uitgevoerd, is specialistische software de facto wel noodzakelijk voor de juridische analyse en het beheer van beslisregels en gegevensmodellen. Idealiter zouden gemeenten (en andere overheidsorganisaties) vrijelijk gebruik kunnen maken van dezelfde of vergelijkbare software waarmee in het project gewerkt is, zodat hun kerntaken (uitvoeren van regelgeving) effectief kunnen worden ondersteund.

Op grond van het project zijn enkele algemene en specifiekere aanbevelingen geformuleerd. De belangrijkste aanbeveling voor de gemeenten komt erop neer dat gemeenten wordt aangeraden om de meerwaarde van Wendbare wetsuitvoering verder te benutten. De belangrijkste aanbeveling voor de subsidiegever, als onderdeel van de Rijksoverheid, is om gemeenten - alsmede andere overheidsorganisaties die vergelijkbare regelingen uitvoeren - hierbij waar mogelijk te ondersteunen.

#### **Proactieve (digitale) dienstverlening bij gemeentelijke regelingen bij laag inkomen**

Lectoraat Legal Management & Technology – versie Definitief  
Hogeschool van Amsterdam

# Inhoudsopgave

<b>1.</b>	<b>Inleiding.....</b>	<b>8</b>
1.1	Achtergrond.....	8
1.2	Vraagstelling.....	12
1.3	Wendbare wetsuitvoering: digital twins van regelgeving.....	12
1.4	Relatie met proactieve dienstverlening.....	15
1.5	Onderzoeksopzet.....	16
1.5.1	Onderzoeksteam.....	16
1.5.2	Werkwijze.....	18
1.6	Leeswijzer.....	21
<b>2.</b>	<b>Analyses gemeentelijke regelingen.....</b>	<b>22</b>
2.1	Inleiding.....	22
2.2	Regelingen Amsterdam: grondslagen.....	22
2.3	Analyse: aspecten en werkwijze.....	24
2.4	Analyse; via classificeren naar concepten en regels.....	25
2.4.1	Classificeren.....	25
2.4.2	Concepten en regels.....	26
2.4.3	Ervaringen software in gemeentelijk domein.....	<b>Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.</b>
	lets over de aanscherpingen software die gedurende project zijn aangebracht. ...	<b>Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.</b>
2.4.4	Testen en valideren.....	28
2.5	Prototype oriëntatietool.....	29
2.6	Bevindingen analyses; feedback naar regelgeving en instrumenten.....	29
2.7	Regelingen Amersfoort: grondslagen.....	30
<b>3.</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen.....</b>	<b>31</b>
3.1	Centrale vraagstelling.....	31
3.2	Meerwaarde: aspecten.....	32
3.3	Prototype regelhulp.....	35
3.4	Randvoorwaarden: tijd, mensen en middelen.....	36
3.5	Toekomstperspectief: Wendbaar wetgeven.....	37
	<b>Literatuurlijst.....</b>	<b>38</b>
	<b>Bijlage 1 Gegevensmodel en regels - Gemeente Amsterdam.....</b>	<b>39</b>
	Parametertabellen en gezamenlijke regels.....	39
	Bijzondere bijstand.....	40
	Individuele inkomenstoelage.....	41
	Individuele inkomenstoelage partner.....	44
	Kwijtschelding gemeentelijke belastingen.....	44
	Kwijtschelding van belastingaanslagen die al betaald zijn.....	45

Kindtegoed .....	46
Aanvullend kindtegoed .....	47
PC-voorziening .....	48
Reiskostenvergoeding kind .....	49
Tegemoetkoming meerkosten .....	49
Stadspas (volwassenen) .....	51
Stadpas (kind) .....	52
Tegemoetkoming identiteitskaart (volwassenen) .....	53
Tegemoetkoming identiteitskaart (kind) .....	55
Vervoersvoorziening minimaouderen .....	55
<b>Bijlage 2 – Gegevensmodel en regels - Gemeente Amersfoort .....</b>	<b>58</b>
Parametertabellen en gezamenlijke regels .....	58
Bijdrage sport en cultuur volwassenen .....	58
Dierenregeling .....	59
Individuele inkomenstoelage .....	61
Kwijtschelding belastingen .....	63
Tegemoetkoming ID-kaart (kinderen) .....	64

# 1. Inleiding

## 1.1 Achtergrond

Er is brede consensus dat het landschap aan inkomensondersteunende voorzieningen voor veel burgers complex en moeilijk toegankelijk is (Commissie Sociaal Minimum, 2023; Custers, 2025; Desain et al, 2025). In dit onderzoek is samen met de gemeenten Amsterdam en Amersfoort verkend of de methode Wendbare wetsuitvoering mogelijkheden biedt om de (digitale) uitvoering en proactieve dienstverlening rondom de zogenoemde *gemeentelijke regelingen voor mensen met een laag inkomen* te verbeteren. Voorbeelden van deze regelingen zijn een stadspas, de kwijtschelding van gemeentelijke belastingen of een individuele inkomstenstoeslag voor mensen die langdurig een laag inkomen hebben. Voor bijstandsgerechtigden zijn ze te beschouwen als een aanvulling op de algemene inkomensvoorziening op grond van de Participatiewet, maar ook andere inwoners met een laag inkomen (uit arbeid, pensioen of andere uitkeringen) kunnen in veel gemeenten voor dit type regelingen in aanmerking komen.

Terminologie: regelgeving

Aanspraken op regelingen voor mensen met een laag inkomen, zijn uiteindelijk altijd gebaseerd op een wet in formele zin. Wetten in formele zin hebben als naamgeving *wet* (zoals de Participatiewet). Voor de uitvoeringspraktijk is daarnaast lagere regelgeving van belang, zoals gemeentelijke verordeningen. Nadere regels over de uitvoering van wetten of verordeningen (over de afweging van belangen, vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften) kunnen worden vastgelegd in beleidsregels (gedefinieerd in artikel 1:3 lid 2 Algemene wet bestuursrecht). Details van de uitvoering en instructies voor ambtenaren worden in de praktijk nog vastgelegd in werkinstructies. Dergelijke instructies kunnen, onder voorwaarden en in bepaalde situaties, juridisch relevant zijn en de uitwerking in concrete situaties beïnvloeden. Bovendien kan rechtspraak juridisch relevant zijn voor de vraag hoe een bepaalde wettelijke aanspraak moet worden uitgelegd. De analyse in dit project heeft zich uitgestrekt over alle juridisch relevante documentatie (wetten, verordeningen, beleidsregels, werkinstructies en rechtspraak). Kortheidshalve gebruiken we hierna de term *regelgeving* om al deze juridisch relevante bronnen gezamenlijk aan te duiden.

### *Van regelgeving naar uitvoeringsinstrumenten*

Bij het vormgeven van publieke dienstverlening rondom inkomensondersteuning speelt het systematisch vertalen van regelgeving naar de uitvoering altijd een kernrol. Via allerlei 'vertaalprocessen' (uitgevoerd door o.a. juridische, beleids-, communicatie-, ICT- en uitvoeringsprofessionals) landt regelgeving in tal van uitvoerings- en voorlichtingsinstrumenten (zoals digitale systemen, processen, werkinstructies, voorlichtingsteksten, zelfhulptools voor burgers, modelbeslissingen, enzovoort). We noemen dit spectrum aan uitvoerings- en voorlichtingsinstrumenten verder kortweg: instrumenten.

Een aanspraak op een sociale regeling kan normaal gesproken worden uitgedrukt in een logische formule, die er qua opbouw bijvoorbeeld als volgt uitziet: *er bestaat voor W aanspraak op X, indien voldaan wordt aan Y, Z, enz.* In regelgeving zit een dergelijke logische formule vaak 'verstopt' in een combinatie van begrippen, bijbehorende definities en formuleringen van aanspraken en voorwaarden. Daarbij wordt regelmatig ook vanuit de ene wet of verordening verwezen naar begrippen in andere wetten

of verordeningen. Het kan dus complex zijn om van de regelgeving te komen tot een logische formule zoals hiervoor geschetst. In dit project heeft het projectteam als vaste uitdrukking gebruikt dat de logica in regelgeving *impliciet* is.

Bij de vertaling van regelgeving naar instrumenten moet deze impliciete logica, zie hierna, worden *geëxpliciteerd* om tot bruikbare instrumenten te komen. De noodzaak tot zeer gedetailleerde explicitering van de logica geldt in het bijzonder bij digitale instrumenten. Mensen (bijvoorbeeld klantbegeleiders bij de afdeling Werk, Participatie en Inkomen of burgers die iets aanvragen) kunnen soms nog uit de voeten met instrumenten, zoals werkinstructies, waarbij gedeelten van de logica impliciet blijven. Voor digitale instrumenten zijn echter zeer gedetailleerde specificaties (waaronder begrips- en gegevensdefinities) en een consistente, geëxpliciteerde logica noodzakelijk.

Uitvoering van regelgeving is meestal een samenspel tussen menselijke inbreng (zoals een burger die gegevens invoert, of een professional die een situatie beoordeelt), digitale instrumenten, analoge instrumenten (zoals werkinstructies) en professionele expertise. Waar een menselijk oordeel gewenst of noodzakelijk is, moet dit in specificaties, processen en systemen worden vastgelegd. Dat in de uitvoering digitale instrumenten worden ingezet, betekent dus niet dat dit maatwerk in de weg staat, maar wel dat vooraf goed moet worden vastgelegd waar de mogelijkheden van maatwerk wenselijk zijn.

#### *Huidige praktijk*

In de huidige praktijk wordt in het vertaalproces van regelgeving naar instrumenten vaak nagelaten om te documenteren hoe de vertaling precies plaatsvindt. De *traceerbaarheid* naar de onderliggende regelgeving ontbreekt dan, waarmee de band tussen instrumenten en de onderliggende regelgeving eigenlijk wordt verbroken. Dit heeft verschillende nadelen. Vertalingen van regelgeving naar verschillende instrumenten kunnen, zonder goede en intensieve afstemming, onbedoeld uiteen gaan lopen. Het is daarnaast niet eenvoudig na te gaan welke onderdelen van instrumenten op welke onderdelen van de regelgeving zijn gebaseerd. Dit bemoeilijkt o.a. interne kwaliteitscontrole, naast de controle die in een rechtsstaat mogelijk moet zijn voor politiek, burgers, rechtsbijstandverleners, rechters, onderzoekers, of media. Bovendien is het ontbreken van traceerbaarheid nadelig voor de onderhoudbaarheid van instrumenten. Wanneer regelgeving wijzigt, is immers niet direct duidelijk welke onderdelen van welke instrumenten eventueel aangepast moeten worden.

#### *Wendbare wetsuitvoering en onderzoeksdoelen*

De methode *Wendbare wetsuitvoering* beoogt de hiervoor beschreven nadelen te adresseren doordat er, op grond van een gedetailleerde analyse van regelgeving en beleid, specificaties worden geformuleerd die preciseren hoe regelgeving moet worden uitgevoerd. Dergelijke specificaties kunnen op verschillende manieren worden vormgegeven, bijvoorbeeld in de standaard Decision Model and Notation (DMN). In dit onderzoek is toegewerkt naar RegelSprak en een bijbehorend gegevensmodel. De impliciete logica die vervat zit in regelgeving en beleid wordt in deze specificaties geëxpliciteerd. Deze specificaties kunnen vervolgens worden gebruikt om (digitale) instrumenten te ontwikkelen die processen ondersteunen, waarbij instrumenten altijd gedetailleerd traceerbaar blijven naar onderliggende regelgeving. Doordat de methode traceerbaarheid borgt, biedt zij aanknopingspunten om transparantie én onderhoudbaarheid van de uitvoeringspraktijk te vergroten. Hierdoor kan meer *wendbaarheid* ontstaan, omdat wijzigingen sneller en effectiever kunnen worden doorgevoerd. Dit verklaart de naam van de methode: *Wendbare wetsuitvoering*. Verder kan de methode voor burgers en andere belanghebbenden bijdragen aan betere uitleg en verantwoording van beschikkingen doordat er systematische koppelingen zijn tussen deze instrumenten en de onderliggende regelgeving. Ook

voorlichtingsteksten of -instrumenten kunnen transparanter worden, wanneer de onderliggende specificaties en koppeling naar de regelgeving (desgewenst) kunnen worden ingezien.

*Voor veel burgers zal het napluizen van het spoor van de regelgeving logischerwijs te complex of tijdrovend zijn. De specificaties én de onderliggende regelgeving kunnen bovendien (zeer) complex zijn. Het beschikbaar stellen van de specificaties maakt beslissingen dus niet direct 'volledig begrijpelijk' voor burgers. Hiervoor zijn veelal aanvullende vertaalslagen en uitleg nodig. In het algemeen verhoogt het beschikbaar stellen van de onderliggende specificaties echter wel de transparantie en de kwaliteit van de uitvoeringspraktijk, doordat de navolgbaarheid en controleerbaarheid sterk worden vergroot.*

De methode Wendbare wetsuitvoering is tot op heden vooral in de praktijk van de Rijksoverheid ingezet. Dit onderzoek is een concreet experiment om te bezien of de methode ook meerwaarde heeft in de gemeentelijke praktijk, met de regelingen voor mensen met een laag inkomen als inhoudelijk thema. In het kader is nog meer achtergrondinformatie te vinden over de achterliggende problematiek.

### **Achtergrond: huidige context inkomensondersteuning**

In Nederland zijn er vanuit de landelijke overheid inkomensondersteunende regelingen voor mensen met een laag inkomen. Dit kan een laag inkomen uit werk zijn, maar ook een uitkering op grond van de Participatiewet, of een uitkering op grond van de WIA of WW. Aanvullende landelijke regelingen zijn bijvoorbeeld de zorgtoeslag, het kindgebonden budget en de huurtoeslag. Daarnaast heeft elke gemeente in Nederland aanvullende regelingen voor burgers die van een laag inkomen moeten rondkomen. Voorbeelden hiervan zijn een stadspas, een collectieve zorgverzekering, de kwijtschelding gemeentelijke belastingen of aanspraken op grond van de bijzondere bijstand.

Huishoudens met een laag inkomen maken veelal gebruik van zowel de landelijke toeslagen als gemeentelijke regelingen om rond te kunnen komen. Door een ingewikkeld samenspel tussen de landelijke en lokale regelingen kan soms iemand er in loon op vooruit gaan, maar in totaal inkomen op achteruitgaan (Stimulanz, z.d.) Daarnaast leidt het steeds complexer wordende stelsel aan gemeentelijke regelingen tot verschillende problemen op lokaal niveau.

Ten eerste maakt de veelheid aan voorzieningen het voor de burger steeds moeilijker om te weten waar hij of zij recht op heeft. Inmiddels is er in sommige gemeenten sprake van een aanbod van meer dan dertig verschillende voorzieningen voor mensen met een laag inkomen. Daarbij kunnen het beleid en de uitvoeringsregels per gemeente verschillen, waardoor in het huidige stelsel aan voorzieningen grote gemeentelijke verschillen ontstaan die directe gevolgen hebben voor burgers. Iemand met een laag inkomen in Heerlen heeft potentieel recht op een veel ruimere aanvulling op het inkomen dan een inwoner uit Amersfoort. Deze verschillen werken mogelijk onbedoeld ongelijkheid in de hand.

Niet alleen inwoners ervaren de gevolgen van dit gefragmenteerde armoedebeleid, ook gemeenten zelf raken in de knel. Volgens van Dijk, Feld en Rijn (2025) staat de gemeentelijke uitvoering om twee redenen onder druk. Het individuele karakter van gemeentelijke regelingen vraagt ten eerste om een grote uitvoeringscapaciteit en voor een goede uitvoering is specialistische kennis nodig. Aangezien gemeenten het in de huidige tijd lastig vinden vacatures op te vullen, blijkt het in huis halen van deze kennis een grote uitdaging. Daarbij zullen de aangekondigde en structurele bezuinigingen de druk op de uitvoering van gemeentelijk armoedebeleid verder verhogen (van Dijk, Feld & van Rijn, 2025).

Bovenstaande problematiek is inmiddels uitgebreid in kaart gebracht en door de politiek hoog op de agenda gezet. In het laatste regeerprogramma wordt aan de vereenvoudiging van inkomensondersteuning, landelijk en lokaal, prioriteit gegeven onder andere door te schetsen hoe terugvorderingen en voorschotten zoveel mogelijk beperkt moeten worden en het Rijk de inkomensbasis van burgers goed dient te regelen. Ook wordt omschreven hoe via proactieve dienstverlening het niet-gebruik van voorzieningen moet worden teruggedrongen (Custers, 2025). Een onderzoek dat de mogelijkheden van Wendbare wetsuitvoering verkent, kan een grote bijdrage leveren aan de inrichting van dergelijke proactieve dienstverlening

## 1.2 Vraagstelling

De centrale vraag van dit onderzoek was:

Heeft toepassing van de methode Wendbare wetsuitvoering meerwaarde bij het organiseren, uitvoeren en innoveren van dienstverlening rondom gemeentelijke regelingen voor mensen met een laag inkomen en, zo ja, wat zijn hiervoor randvoorwaarden?

Deelvragen hierbij waren:

- Kan een (selectie van) gemeentelijke minimavoorzieningen volgens de methode worden vertaald naar beslisregels in RegelSprak en een gegevensmodel?
- Kunnen met de verkregen beslisregels en bijbehorend gegevensmodel simulaties worden uitgevoerd aan de hand van realistische persona's uit de doelgroep (huishoudens met een laag inkomen)?
- Op welke gebieden biedt de methode zicht op verbeterpunten in de gemeentelijke praktijk en uitvoering van minimavoorzieningen?
- Kan een prototype voor een oriëntatietool worden ontwikkeld, waarbij een verbinding wordt gelegd met de beslisregels en het gegevensmodel?

Voordat onderzoeksopzet en werkwijze nader worden toegelicht, volgt eerst een nadere toelichting op de methode Wendbare wetsuitvoering en de relatie met het programma Proactieve dienstverlening van het ministerie van Binnenlandse Zaken, van waaruit dit onderzoek is gefinancierd.

## 1.3 Wendbare wetsuitvoering: digital twins van regelgeving

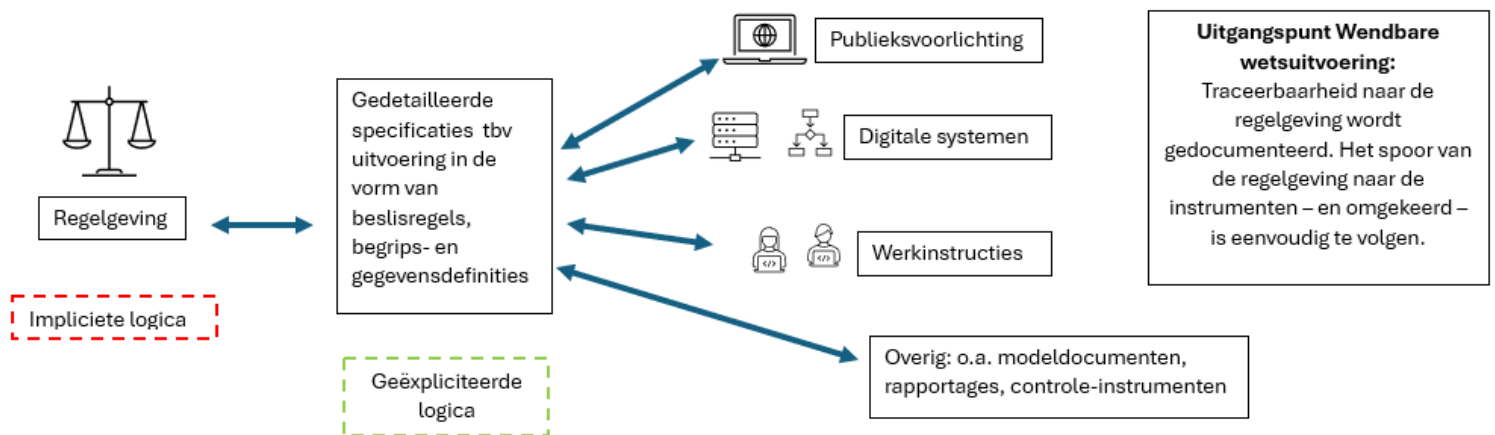
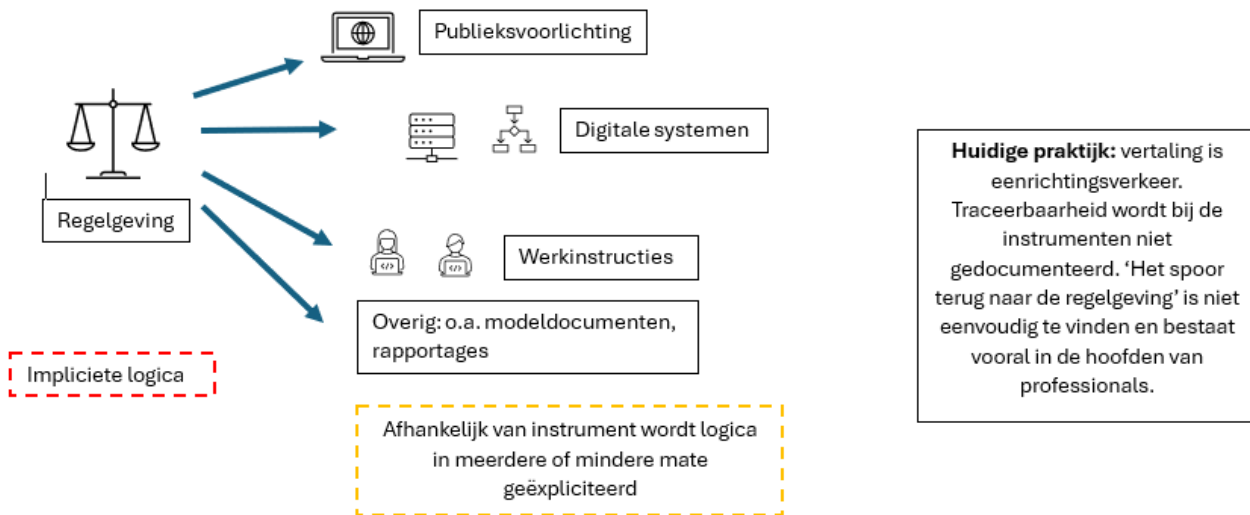
Wendbare wetsuitvoering ondersteunt het vertalen van wetgeving naar de uitvoering; in het bijzonder de digitale uitvoering. Een metafoer is dat bij het hanteren van Wendbare wetsuitvoering bij het bouwen van een 'huis aan uitvoeringsinstrumenten' het technisch ontwerp goed gedocumenteerd wordt. Zo blijft duidelijk hoe de constructie is opgebouwd en hoe de kabels en leidingen lopen van en naar de verschillende onderdelen. Alhoewel dit vooraf extra aandacht vraagt, zijn de voordelen dat altijd kan worden uitgelegd hoe het huis werkt, hoe het van stroom, water en data wordt voorzien en, vooral, dat bij problemen, toekomstig onderhoud of verbouwing veel sneller en effectiever kan worden gehandeld. Iedereen die wel eens een grote verbouwing heeft uitgevoerd, weet hoe belangrijk goede documentatie is en hoezeer dit dingen kan versimpelen en versnellen.

*Onderdeel van Wendbare wetsuitvoering is een zorgvuldige en gedetailleerde analyse van regelgeving en praktijk. Deze analyse levert niet alleen de regel die de expliciete logica uit de regelgeving uitdrukt (ook wel: beslisregel, regelspecificatie, of beslisspecificatie), maar levert ook eisen en randvoorwaarden die gesteld worden aan de te volgen procedure (o.a. te ondernemen acties, bevoegde personen en na te leven termijnen). Dit kan worden vastgelegd en uitgewerkt in processpecificaties. Daarnaast levert de analyse ook op welke gegevens gebruikt worden om te beoordelen of aan de voorwaarden in de regelgeving wordt voldaan. Dit leidt tot specificaties met betrekking tot de te gebruiken gegevens (in de vorm van een gegevensmodel). Een*

*samenhangend geheel aan proces-, beslis- en gegevensspecificaties vormt een kennismodel dat kernelementen van de gehele uitvoeringspraktijk omvat. Omdat alle beslissingen die tot stand komen in de uitvoeringspraktijk van sociale regelingen onderworpen kunnen worden aan rechterlijke toetsing kan elke verkeerde afweging bij het kennismodel potentieel tot grote problemen leiden. Het is dan ook van belang dit type analyses met de grootst mogelijke zorgvuldigheid te verrichten en voortdurend te valideren met experts en realistische scenario's. In dit project lag de nadruk op het ondersteunen van voorlichting aan burgers en het geven van een inschatting van de mogelijke aanspraken. De nadruk heeft daarom gelegen op regel- en gegevensspecificaties en niet op processpecificaties.*

De methode leidt tot een gedetailleerd en traceerbaar model van de regelgeving, dat de inhoud correct representeert en – doordat het model digitaal is vastgelegd en er simulaties en bewerkingen mee kunnen worden uitgevoerd - als een *digitale tweeling (digital twin)* kan worden beschouwd. Digital twins maken potentieel gedetailleerde simulaties van effecten van (wijzigingen in) regelgeving mogelijk, hetgeen zeer waardevol kan zijn bij (her)ontwerp van regelgeving. Ervaringen in het technisch domein met digital twins van fysieke objecten (zoals vliegtuigen, machines, gebouwen, enzovoort) tonen hoe krachtig en effectief dergelijke hulpmiddelen kunnen zijn, omdat zij ontwerp, onderhoud, inzet en innovatie van instrumenten kunnen ondersteunen. Methoden zoals Wendbare wetsuitvoering hebben het potentieel om in de praktijk van (sociale) regelgeving en hierop gebaseerde overheidsdienstverlening een vergelijkbare rol te spelen.

Onderstaande afbeelding visualiseert het verschil tussen de huidige praktijk en het uitgangspunt van Wendbare wetsuitvoering. Het volledig realiseren van de laatste situatie is overigens zeker niet eenvoudig. Het betekent een grote verandering van de huidige praktijk en vergt (bestuurlijk) draagvlak, bekendheid en toewijding vanuit allerlei organisatorische lagen.



Figuur 1 Uitgangspunt Wendbare wetsuitvoering, gevisualiseerd

### Ontwikkelingsstadium

De methode Wendbare wetsuitvoering wordt – naast andere, vergelijkbare methoden - sinds kort geadviseerd in het Beleidskompas<sup>1</sup>, voor situaties waarin nieuw beleid of regelgeving wordt gecreëerd waarbij (gedeeltelijk) digitale uitvoering van belang zal zijn. Ondanks deze opname in het Beleidskompas bevindt de ontwikkeling zich nog in een relatief vroeg stadium en wordt de methode bij het opstellen van regelgeving nog maar sporadisch toegepast. In de praktijk wordt de methode vooral ingezet bij reeds bestaande regelgeving. Met Wendbare wetsuitvoering is tot nu toe de meeste ervaring opgedaan binnen de praktijk van grote uitvoeringsorganisaties (vooral de Belastingdienst, maar bijvoorbeeld ook Rijkswaterstaat, het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen en de Immigratie- en Naturalisatiedienst). Tot op heden is er nog maar beperkt ervaring opgedaan met het toepassen van de methode in het gemeentelijk domein. In het algemeen is er bij toepassing van de methode ook relatief

<sup>1</sup> Het Beleidskompas wordt bijgehouden door het Kenniscentrum voor Beleid en Regelgeving, een onderdeel van het ministerie van Justitie & Veiligheid, en biedt handvatten bij het opstellen van nieuw beleid of regelgeving.

weinig ervaring met het toepassen van deze methode ‘over regelingen heen’ (d.w.z.: het combineren van analyses van gerelateerde, maar losstaande regelingen).

#### *Internationaal*

*Wendbare wetsuitvoering kan worden gezien als een methode die behoort tot de familie van Rules as Code. Deze term wordt internationaal in verschillende landen gebruikt. Een belangrijk doel van de methoden die tot dit domein behoren is het leggen van betere verbindingen tussen de ‘talige’ wereld van regelgeving en de (steeds) digitale(re) wereld van uitvoering van regelgeving.*

## 1.4 Relatie met proactieve dienstverlening

Vanuit een samenwerking tussen de Hogeschool van Amsterdam en het Juridisch Bureau van de gemeente Amsterdam zijn in de afgelopen jaren in verschillende projecten binnen de gemeente Amsterdam (alsmede met andere gemeenten en provincies) enkele verkenningen uitgevoerd om te bezien hoe de methode in de gemeentelijke praktijk toegepast zou kunnen worden. Deze experimenten toonden potentieel, waaruit een wens ontstond dit grondiger te onderzoeken.

Het oog viel op een mogelijk experiment met regelingen binnen het sociaal domein. In dit domein is er een grote hoeveelheid en diversiteit aan regelingen die op één persoon of huishouden van toepassing kunnen. Veel hiervan zijn (relatief) eenvoudig en kennen vrij weinig ‘open normen’ die veel interpretatie vragen. Dit karakter maakt dat ze in het bijzonder geschikt werden geacht voor een experiment rondom de toepassing van de methode Wendbare wetsuitvoering. Toen een initiatief werd gestart om hiervoor een onderzoekssubsidie aan te vragen, ontstond contact met het programma Proactieve dienstverlening van het ministerie van Binnenlandse Zaken, in het kader van het overkoepelende project om de ontwikkeling van een *Persoonlijk digitaal regelingenoverzicht* (PDR) te verkennen. Het uiteindelijke doel van dit PDR was om een instrument te maken waarin alle mogelijke aanspraken rondom inkomensondersteunende regelingen werden samengebracht. Wendbare wetsuitvoering zou een PDR kunnen ondersteunen. De financiering van dit onderzoek heeft daarom vanuit het PDR-project plaatsgevonden.

Tegen de achtergrond van de financiering van het PDR was de primaire doelstelling van het onderzoek het ontwikkelen van een (basis voor een) instrument voor oriëntatie op gemeentelijke minimavoorzieningen door burgers (of hun hulpverleners). De nevendoelestellingen reikten verder. Deze waren om te bezien óf en hoe deze werkwijze in de gemeentelijke praktijk van het sociaal domein op andere aspecten meerwaarde zou kunnen opleveren, in het bijzonder met betrekking tot verbetering van uitvoering en dienstverlening. In de volgende paragrafen en hoofdstukken doen we hiervan verslag. Het doel van dit verkennende onderzoek is dus te bezien of het toepassen van de methode Wendbare wetsuitvoering in het algemeen mogelijkheden biedt voor het innoveren van dienstverlening. Concreet is in het onderzoek toegewerkt naar een basis voor een prototype van een oriëntatietool, die kan bijdragen aan effectievere en meer gerichte voorlichting. Dit kan worden beschouwd als een stap naar meer proactieve dienstverlening.

Ten tijde van het onderzoek ligt ook een wetsvoorstel Proactieve dienstverlening SZW voor, dat de mogelijkheden voor SUWI-partijen (gemeenten, Sociale Verzekeringsbank, Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen) vergroot om onderling gegevens uit te wisselen, om burgers te attenderen op niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen. In juni 2025 heeft de Raad van State (RvS) hier

een advies over uitgebracht. Het advies illustreert dat de praktijk complex is en dat eenvoudige oplossingen in het sociaal domein niet bestaan. De RvS onderschrijft de doelstelling van deze nieuwe wet, maar heeft wel geadviseerd het voorstel aan te scherpen. De resultaten van dit onderzoek bieden een basis om te bezien of de gedetailleerde specificaties die de methode oplevert kunnen bijdragen aan mogelijkheden voor proactieve dienstverlening, in het licht van deze nieuwe (mogelijk nog aan te scherpen) wetgeving. Nog wat verder op de horizon zullen er in de toekomst ook meer mogelijkheden ontstaan voor proactieve(re) dienstverlening door de van overheidswege erkende EDI-wallets (zie <https://edi.pleio.nl/> voor de actuele stand van zaken). Deze zullen burgers én overheden in staat stellen eenvoudiger beschikbare gegevens uit basisregistraties of andere overheidsregistraties te gebruiken in aanvraagprocedures voor inkomensondersteunende regelingen. Ook hier is het goed denkbaar dat de gedetailleerde en traceerbare specificaties die uit het toepassen van de methode Wendbare wetsuitvoering volgen ontwikkelingen op dit gebied kunnen ondersteunen en/of versnellen.

## 1.5 Onderzoeksopzet

### 1.5.1 Onderzoeksteam

Het onderzoeksteam kende een projectleider vanuit de afdeling Innovatie van de gemeente Amsterdam (penvoerder van de subsidie). Vanuit de HvA bestond het team uit een inhoudelijk onderzoekcoördinator, vier juridisch onderzoekers (met uitgebreide expertise in het bestuurs- en sociaal recht), aangevuld met ondersteuning door twee onderzoekers van de organisatie PNA. Onderzoekers vanuit het lectoraat Armoede Interventies van de HvA zorgden voor realistische scenario's en persona's van personen met een laag inkomen, die gebruikt zijn bij de analyses.

De analyses zijn gedocumenteerd in de iKnow-suite: een softwarepakket van PNA dat de verschillende stappen van de methode ondersteunt. Gedurende enkele maanden ontstond ruimte om ook een ervaren jurist uit het sociaal domein van de gemeente Amsterdam te laten aansluiten. Het team kreeg toegang tot een groot deel van de werkinstructies<sup>2</sup> en (interne) beleidsstukken van de gemeenten rondom de te analyseren regelingen. Bij vragen konden de onderzoekers terecht bij inhoudsdeskundige professionals uit de praktijk. Ook is informatie opgehaald bij professionals die met name bij de digitale uitvoering betrokken waren.

Omdat de onderzoeksactiviteiten binnen Amsterdam meer tijd kostten dan verwacht is in de eindfase bij Amersfoort een wat beperktere analyse verricht. Daarbij is een iets beperktere selectie aan regelingen gekozen en heeft vanaf het begin de focus op de belangrijkste inhoudelijke voorwaarden gelegen.

Parallel aan het onderzoek heeft een groep internationale design-trainees van de Digital Society School (onderdeel van de HvA) een eerste prototype ontwikkeld voor een interface van een instrument dat burgers kan ondersteunen bij de oriëntatie op aanspraken. Hierbij is ernaar gestreefd de traceerbaarheid naar de onderliggende regelgeving van Wendbare wetsuitvoering te integreren en zichtbaar te maken.

---

<sup>2</sup> Vooral bij de kwijtschelding gemeentelijke belastingen is dit om praktische en organisatorische redenen niet gelukt. Het beeld is dat de analyse op de belangrijkste inhoudelijke voorwaarden hieronder niet heeft geleden.

Een beperking bij de onderzoeksopzet was dat er binnen de gemeentelijke organisaties veel interesse was in deze verkenning, maar dat er bij de inhoudelijke juristen, beleidsprofessionals, managers en uitvoerende professionals van de gemeente relatief weinig tijd beschikbaar was. In de methode Wendbare wetsuitvoering is de ideale situatie dat de analyses met een multidisciplinair team 'vanaf de werkvloer' worden verricht. In dit onderzoek is de kern van de analyse daarentegen verricht door externe onderzoekers, die niet binnen (het sociaal domein van) de gemeente werkzaam zijn én waarvan een deel bovendien vooraf nog relatief weinig ervaring had met Wendbare wetsuitvoering. De gemeenten hebben het onderzoek door toegang tot beleid, data en medewerkers uitgebreid ondersteund, maar het is toch vanaf een relatief grote afstand tot de gemeentelijke organisatie verricht. Hiermee moet rekening worden gehouden bij het duiden van de reikwijdte van de resultaten. Het gaat dus nadrukkelijk om een *verkenning* van de mogelijke meerwaarde.

Alhoewel enerzijds - vanuit de wens om zo effectief mogelijk te werken - de afstand van het onderzoeksteam tot de organisatie nadelig was, is de gehanteerde werkwijze tegelijkertijd een interessant aspect voor het onderzoek. Wanneer de methode Wendbare wetsuitvoering meerwaarde heeft, zal het niet eenvoudig zal zijn om snel in alle gemeenten (of verschillende geledingen van eenzelfde gemeente) gekwalificeerde juristen, beleidsprofessionals en ICT'ers te hebben die vertrouwd zijn met de methode ('methodetoepassers'). Een optie is dan te werken met een flexibel team dat organisatieonderdelen kan ondersteunen, maar geen specialist is op de inhoud. Zij kunnen belangrijke delen van het werk doen of ondersteunen en door hun bijdrage tegelijkertijd andere professionals opleiden ('training on the job'). Op vergelijkbare wijze worden momenteel bij de methode Wendbare wetsuitvoering vanuit ICTU *vliegende brigades* ingezet die overheidsorganisaties kunnen helpen die bij een bepaalde regeling willen werken aan systematische digitale vertalingen. De werkwijze die in dit project is toegepast heeft kenmerken van een dergelijke werkwijze met 'vliegende brigades'.

### *Aanpassingen*

In het project zijn uiteindelijk vijftien van de belangrijkste aanspraken uit regelingen van de gemeente Amsterdam geanalyseerd en vijf aanspraken uit regelingen van de gemeente Amersfoort. Oorspronkelijk was de ambitie om ook bij de gemeente Utrecht regelingen te analyseren. Tijdgebrek aan de zijde van Utrecht én activiteiten die het onderzoeksteam meer tijd kostten dan vooraf verwacht, maakte dat er uiteindelijk voor is gekozen om het onderzoek tot twee gemeenten te beperken. De selectie van het aantal en type regelingen is op grond van verschillende factoren tot stand gekomen.

### *Inclusiecriteria regelingen*

Startpunt was steeds het aanbod aan gemeentelijke regelingen op de website. Een eerste criterium was dat de regeling door de gemeente zelf moet worden uitgevoerd. Zo werd geborgd dat er goede toegang was tot data, beleid en medewerkers om analyses te kunnen uitvoeren en valideren.

Regelingen die wel op de gemeentelijke website vermeld staan, maar niet direct door de gemeente werden uitgevoerd zijn buiten het onderzoek gelaten. Voorbeelden zijn aanspraken op de Voedselbank (in Amsterdam en Amersfoort), of de aanspraken die burgers in Amersfoort kunnen hebben bij de private stichting Leergeld (die wel door de gemeente worden gefinancierd). Natuurlijk kunnen deze aanspraken zeer relevant zijn voor de doelgroep en ligt het voor de hand om deze in een uiteindelijk, oriënterend instrument wel te verwerken. De beperking diende dan ook slechts om uitvoering van het onderzoek haalbaar te maken, binnen de gegeven middelen en beschikbare tijd. De inschatting was dat de onderzoeksdoelen ook met deze selectie regelingen bereikt konden worden.

Enkele regelingen die op de gemeentelijke website aan burgers worden bekendgemaakt zijn om andere redenen afgefallen. Zo waren sommige aanspraken die op de website van de gemeente Amsterdam stonden vermeld - zoals een vergoeding voor dierenartskosten – zogenoemde *stadspasaanbiedingen*, die direct verbonden zijn aan de stadspas en aan stadspashouders bekend worden gemaakt. Zij kennen daarmee eigenlijk geen aparte regeling. De regeling Vergoeding eigen bijdrage kinderopvang viel af omdat deze in de praktijk relatief weinig bleek te worden gebruikt en vooral aan mensen met een Pw-uitkering werd verstrekt, in nauwe samenwerking met de behandelend klantbegeleider. Alhoewel deze tegemoetkoming nuttig kan zijn voor andere doelgroepen – zoals studerende - is om redenen van onderzoeksefficiëntie besloten deze buiten het project te houden. Ook de collectieve zorgverzekering van Amsterdam en Amersfoort is om pragmatische redenen buiten de eerste lijst regelingen gehouden. De doelstelling was in dit verkennende onderzoek nog geen volledig overzicht, maar het opdoen van ervaring en het beoordelen van de mogelijkheden van de methode en een beoordeling of het mogelijk is een werkend prototype te maken. De analyse bij Amersfoort had vooral tot doel om de herbruikbaarheid van regels en schaalbaarheid van de werkwijze te onderzoeken en is daarom beperkter geweest.

### *Terminologie*

Naast de term regelingen is in de loop van het project de term *aanspraak* geïntroduceerd. In één regeling (bijvoorbeeld de Beleidsregel vervoersvoorziening minimaouderen) kunnen meerdere aanspraken vervat zitten (in genoemde regeling bijvoorbeeld: gratis OV voor ouderen met laag inkomen, óf vervangend openbaar vervoer). Een regeling kan hiernaast zowel aanspraak bieden voor een aanvrager, maar ook voor partner en/of kinderen. Elke afzonderlijke voorziening die aan een individueel persoon kan worden toegekend noemen we een aanspraak (in één regeling kan derhalve een aanspraak aanvrager, aanspraak partner en aanspraak kind vervat zitten). De 14 regelingen die geanalyseerd zijn zorgen dus voor meer potentiële aanspraken.

### 1.5.2 Werkwijze

In het project is gestart met een analyse van de regelingen van Amsterdam. Het onderzoeksteam heeft bij aanvang een werkverdeling afgesproken, waarbij regelingen verdeeld zijn over drie subgroepen, steeds samengesteld uit 1 of 2 juridisch onderzoekers, een teamlid van PNA, ondersteund door de ervaren jurist van Amsterdam. Juristen van het juridisch bureau van Amsterdam sloten regelmatig aan om zelf meer bekendheid met de methode te krijgen.

De subgroepen begonnen met een globale juridische analyse van een regeling en daarin vervatte aanspraakanspraken. Om richting te geven aan de analyse maakten zij op basis hiervan een schets van een beslisregel (gebruikmakend van elementen uit RegelSprak). Hierna werd de juridische tekst van de regeling, inclusief beleidsdocumentatie en ondersteunende werkinstructies, vanuit de methode Wetsanalyse gedetailleerd geanalyseerd met behulp van het zogenoemde *juridisch referentieschema*, waarna werd toegewerkt naar gedetailleerde beslisregels in RegelSprak, met bijbehorend gegevensmodel.

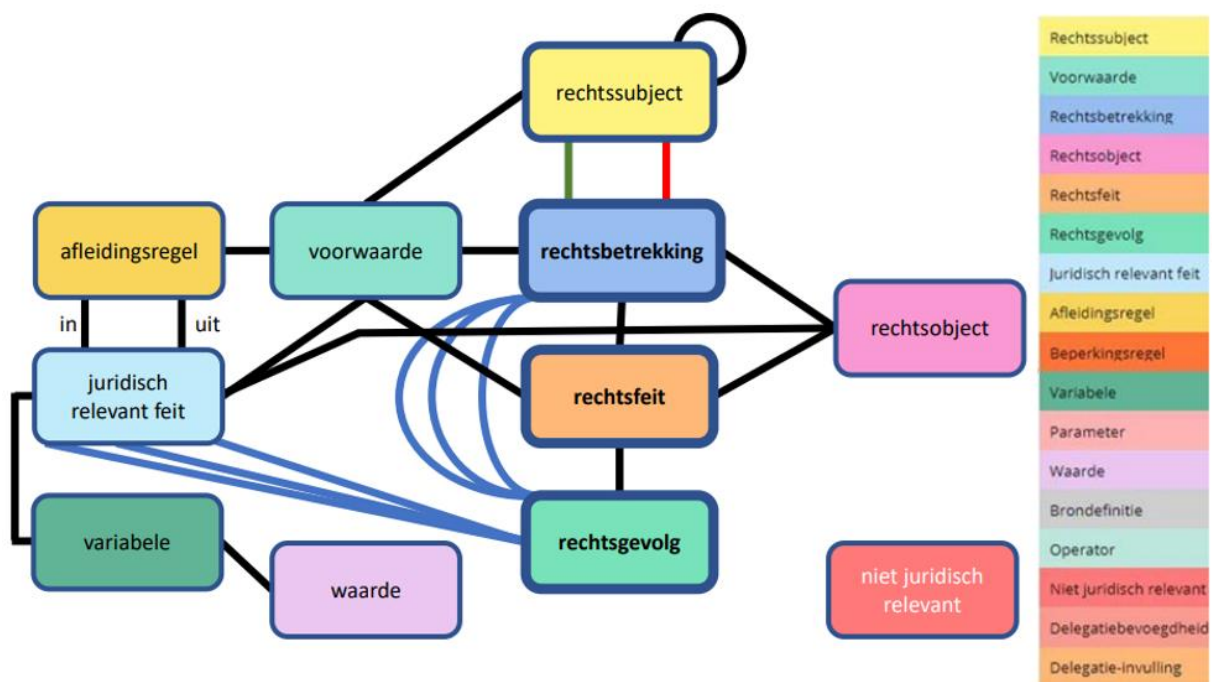
### *Varianten*

*De gebruikte methode voor het verrichten van de juridische analyse is een van de varianten die in het landschap van Wendbare wetsuitvoering binnen de (Rijks)overheid wordt toegepast. Er zijn ook andere methoden, die een wat andere manier van het classificeren en analyseren van regelgeving toepassen, zoals Norm Engineering of de werkwijze van de Rule Management*

Group. De overeenkomst tussen de methoden is dat er op grond van een analyse gedetailleerde, traceerbare specificaties worden vastgesteld die de uitvoering kunnen ondersteunen.

Het juridisch referentieschema (verder: JRM) geeft een indeling, waarmee regelgeving kan worden ontleed en geclassificeerd. De iKnow-software biedt de mogelijkheid elementen van regelgeving gedetailleerd te labelen volgens het JRM.

In de methode en de software wordt de rechtsbetrekking ten behoeve van het duiden van de logische structuur ook nog geduid volgens een indeling die gebaseerd is op ideeën van rechtsfilosoof Wesley Hohfeld. Deze indeling preciseert wat voor typen rechtsbetrekking er achter het begrip 'recht' kunnen schuilgaan. Zo heeft het 'recht op vrijheid van meningsuiting' een ander karakter dan het 'recht op een Stadspas'. In de context van dit onderzoek hebben alle rechtsbetrekkingen volgens deze Hohfeldiaanse indeling het karakter van een bevoegdheid-gehoudendheid. De burger is bij deze rechtsbetrekking het voordeelhoudend rechtssubject, (een vertegenwoordigend orgaan van) de gemeente het nadeelhoudend rechtssubject



Figuur 2 Juridisch referentieschema

Juridische professionals hebben logischerwijs een belangrijke rol bij de interpretatie van de regelgeving en de classificatie volgens het schema. Het schema sluit grotendeels aan bij klassiek-juridische concepten (rechtsbetrekking, rechtsfeit, rechtsgevolg, rechtsobject, rechtssubject, voorwaarden) en 'klassieke juridische analyse', zoals veel juristen vanuit hun opleiding nog zullen herkennen. Alleen de elementen die aan de linkerkant staan (afleidingsregel-juridisch relevant feit-variabele-waarde) klinken juridische professionals normaal gesproken minder bekend in de oren, zie § 1.5.2.

Het vertrekpunt voor de inhoudelijke analyse van een aanspraak was steeds de *rechtsbetrekking* waarin de directe grondslag voor de aanspraak te vinden is. Omdat het onderzoek een focus kende op het ontwikkelen van een gedegen basis voor een oriënterend instrument voor burgers, zijn bij de vertaling naar beslisregels en het gegevensmodel alleen de belangrijkste inhoudelijke voorwaarden vastgelegd. In de juridisch-inhoudelijke analyse en het toepassen van het JRM zijn de onderzoekers veelal verder gegaan en zijn ook uitzonderingssituaties betrokken.

**Toelichting: belangrijkste inhoudelijke voorwaarden**

*Bij de aanspraak op Individuele Inkomenstoelage zijn de belangrijkste inhoudelijke voorwaarden van de Amsterdamse regeling bijvoorbeeld:*

- *Nederlandschap (of geldige verblijfstitel)*
- *Woonachtig in Amsterdam*
- *Leeftijd tussen 21 jaar en pensioengerechtigde leeftijd*
- *Een inkomen dat gedurende drie jaar onder inkomensgrens zit*
- *Een vermogen onder vermogensgrens*
- *Geen uitzicht op inkomensverbetering.*

*In een oriënterend instrument voor burgers kan de laatste voorwaarde worden uitgevraagd door een enkelvoudige vraag met een toelichting (Door een vraag als: 'Zal uw inkomen in de komende maanden stijgen? Bijvoorbeeld als gevolg van A, B, C of D?'). In regelgeving en beleid wordt de inhoudelijke voorwaarde 'geen uitzicht op inkomensverbetering' nog veel verder uitgewerkt. Relevant is onder meer of aan aanvragers een sanctie is opgelegd voor onvoldoende inspanning om werk te verkrijgen, of er sprake is van arbeidsongeschiktheid (en in welke mate). Het onderzoeksteam heeft deze voorwaarde juridisch-inhoudelijk tot in detail geanalyseerd. In de beslisregels en het gegevensmodel is vanuit de focus van het onderzoek echter slechts vastgelegd dat er geen uitzicht op inkomensverbetering moet zijn. Het vastleggen van de gedetailleerde uitwerking zou leiden tot een oriënterend instrument voor burgers met tientallen vragen.<sup>3</sup> Daarmee zou dit instrument zeer burgeronvriendelijk – en daarmee onwerkbaar – worden. Wanneer het doel van het onderzoek het volledig ondersteunen van de gemeentelijke uitvoering zou zijn geweest, zou het logisch zijn de gedetailleerde uitwerking vast te leggen in beslisregels en gegevensmodel. Het inhoudelijke werk is hiervoor grotendeels verricht.*

Door de focus op het ontwikkelen van een basis voor een oriënterend instrument zijn ook formeelrechtelijke aspecten rondom aanvragen, beslissen (denk bijvoorbeeld aan beslistermijnen), handhaven en sanctioneren buiten beschouwing gelaten. Wanneer een analyse de volledige uitvoering zou moeten ondersteunen, zouden deze elementen ook worden meegenomen.

Gedurende het analyseproces werden vragen en onduidelijkheden verzameld en – om tijdsinvestering van de professionals van de gemeenten te beperken – opgespaard, zodat deze in enkele inhoudelijke interviews met professionals geconcentreerd konden worden besproken. Impliciet werden bij de analyse steeds scenario's geschetst, om te beoordelen hoe regelgeving en uitvoeringspraktijk moesten worden

---

<sup>3</sup> Op basis van het onderzoek is een inschatting dat voor een volledig beeld eigenlijk > 150 relevante gegevens moeten worden uitgevraagd.

geduid. In de eindfase van het onderzoek zijn verschillende realistische persona's ontwikkeld die (mede) gebaseerd zijn op het onderzoek *Vindplaatsen verborgen armen: naar effectievere wegen om huishoudens met een laag inkomen te ondersteunen* van het lectoraat Armoede Interventies. Op basis van deze persona's zijn de beslisregels gevalideerd. Resultaten en conclusies zijn hierna in verschillende sessies besproken met gemeentelijke professionals en leidinggevenden en gepresenteerd in een afsluitende sessie met een diverse groep gemeentelijke professionals (met expertise op het gebied van o.a. regelgeving, IT, innovatie, beleid en bestuur).

## 1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk twee bespreken we het verloop van het onderzoek en de resultaten van de analyses bij de gemeenten Amsterdam en Amersfoort. De belangrijkste concrete resultaten, in de vorm van beslisregels en gegevensmodellen, die in het kader van het onderzoek zijn geproduceerd zijn toegevoegd als bijlagen 1 en 2. In hoofdstuk drie trekken we conclusies, op basis van de deelvragen en centrale vraag, en formuleren we enkele aanbevelingen.

## 2. Analyses gemeentelijke regelingen

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de werkwijze en resultaten van de analyses van de regelingen in beide gemeenten. We bespreken de werkwijze het meest uitgebreid in relatie tot de analyses bij de gemeente Amsterdam. Bij Amersfoort is een vergelijkbare werkwijze gevolgd. Omdat het zwaartepunt hiervan in de eindfase van het onderzoek lag, kon worden geprofiteerd van de opgedane ervaringen bij Amsterdam, hetgeen de analyse aanzienlijk versnelde. Hoewel er verschillen zijn tussen de gemeenten en hun regelingen, zijn er namelijk ook veel overeenkomsten. Door tijdgebrek is het testen en de validatie binnen Amersfoort wel minder intensief geweest. Hieraan zal na de onderzoeksperiode nog een vervolg kunnen worden gegeven.

### 2.2 Regelingen Amsterdam: grondslagen

Bij de regelingen die voor het onderzoek in Amsterdam zijn geselecteerd, zijn in vier verschillende wetten grondslagen aan te wijzen:

- Gemeentewet
  - o Amsterdam gebruikt de algemene bevoegdheid van artikel 108 Gemeentewet als grondslag voor verschillende beleidsregels, die aanspraken voor burgers bieden (zoals de Stadspas en een gratis laptop voor schoolgaande kinderen)
- Participatiewet
  - o Deze geeft de grondslag voor de bijzondere bijstand, alsmede de Individuele Inkomensvoet; een aanvullende regeling voor personen met een langdurig laag inkomen
- Wet Maatschappelijke Ondersteuning
  - o Dit is de grondslag voor de Regeling Tegemoetkoming Meerkosten, voor personen die door ziekte of handicap bijvoorbeeld met extra stook- of bewassingskosten te maken hebben.
- Invorderingswet
  - o Hierin is de basis voor de kwijtschelding van gemeentelijke (en waterschaps-)belasting te vinden.

Hieronder zetten we de geanalyseerde aanspraken op een rij. De titels zijn overgenomen van de website van de gemeente, waarbij soms qua naamgeving uitsplitsingen hebben plaatsgevonden, wanneer in één regeling meerdere aanspraken vervat zitten. De eerste kolom hieronder toont de (soms iets versimpelde) naam van de aanspraak, de tweede kolom de belangrijkste regeling(en) en de derde kolom het artikel dat de meest directe wettelijke grondslag vormt.

Tabel 1 Geselecteerde aanspraken Amsterdam

	<b>Aanspraak</b>	<b>Belangrijkste regeling(en)</b>	<b>Grondslag</b>
<b>1</b>	Bijzondere bijstand	<u>Beleidsregels bijzondere bijstand gemeente Amsterdam</u>	Artikel 35 Participatiewet

2	Individuele inkomenstoeslag	<u>Verordening Individuele Inkomenstoeslag Participatiewet Amsterdam 2021, Beleidsregels Individuele Inkomenstoeslag Amsterdam 2021</u>	Artikel 36 Participatiewet
3	Individuele inkomenstoeslag (partner)	<u>Verordening Individuele Inkomenstoeslag Participatiewet Amsterdam 2021, Beleidsregels Individuele Inkomenstoeslag Amsterdam 2021</u>	Artikel 36 Participatiewet
4	Kwijtschelding gemeentebelastingen	<u>Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990, Regeling kwijtschelding belastingen medeoverheden, Leidraad invordering Amsterdam 2020</u>	Artikel 26 Invorderingswet
5	Kwijtschelding gemeentebelastingen (reeds betaalde aanslagen)	<u>Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990, Regeling kwijtschelding belastingen medeoverheden, Leidraad invordering Amsterdam 2020</u>	Artikel 26 Invorderingswet
6	Kindtegoed Stadspas	<u>Beleidsregel van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Amsterdam houdende regels omtrent de participatie van minimakinderen</u>	Artikel 108 Gemeentewet
7	Aanvullend Kindtegoed (voorschool)	Idem	Artikel 108 Gemeentewet
8	PC-Voorziening (Gratis laptop of tablet basisschool of middelbare school)	Idem	Artikel 35 Participatiewet
9	Reiskostenvergoeding voor middelbare scholieren	Idem	Artikel 35 Participatiewet
10	Regeling tegemoetkoming meerkosten	artikel 4.12 e.a. <u>Verordening Maatschappelijke Ondersteuning, Financieel besluit maatschappelijke ondersteuning Amsterdam</u> (versie die geanalyseerd is, was geldig tot en met 15 mei 2025)	Artikel 2.1.3 Wet maatschappelijke ondersteuning 2015,

#### Proactieve (digitale) dienstverlening bij gemeentelijke regelingen bij laag inkomen

11	Stadspas	<u>Beleidsregels Stadspas</u>	Artikel 108 Gemeentewet
12	Stadspas (kind)	Idem	Artikel 108 Gemeentewet
13	Tegemoetkoming identiteitskaart	<u>Beleidsregels Volledige tegemoetkoming leges Nederlandse identiteitskaart voor Stadspashouders</u>	Artikel 108 Gemeentewet
14	Tegemoetkoming identiteitskaart (kind)	Idem	Artikel 108 Gemeentewet
15	Vervoersvoorziening minimaouderen	<u>Beleidsregels Vervoersvoorzieningen voor minimaouderen</u>	Artikel 108 Gemeentewet

### 2.3 Analyse: aspecten en werkwijze

Bij een rechtsbetrekking in het sociaal domein, zoals in het onderzoek centraal stond, is er altijd een verstrekend en ontvangend *rechtssubject*. In Hohfeldiaanse termen, zie § 1.5.2, is het ontvangende rechtssubject *voordeelhoudend* en het verstrekende rechtssubject *nadeelhoudend*. Het verstrekende rechtssubject aan overheidszijde is in alle geanalyseerde regelingen het College van Burgemeester en Wethouders van Amsterdam, met uitzondering van de kwijtschelding gemeentelijke belastingen. Hier is het verstrekende (of liever: kwijtscheldende) rechtssubject juridisch beschouwd de ontvanger der belastingen. In bestuursrechtelijke termen zijn het college en de ontvanger de bevoegde bestuursorganen die de beschikking nemen.

Aan de rechtsbetrekking die de potentiële aanspraak geeft, zijn *voorwaarden* verbonden. Om te bepalen of aan een voorwaarde voldaan is, zijn gegevens over de situatie van het rechtssubject nodig. Zoals in § 1.5.2 al vermeld, zijn dit in de terminologie van het JRM de *juridisch relevante feiten*. Soms hebben deze feiten een enkelvoudig karakter (bijvoorbeeld: het door de Belastingdienst vastgestelde belastbaar inkomen over het voorafgaande jaar), soms zijn deze samengesteld uit andere feiten. Dit laatste is bijvoorbeeld het geval bij het *langdurig laag inkomen* in het kader van de Individuele Inkomensvoorslag. Dit juridisch relevante feit is samengesteld uit inkomensgegevens over een referentieperiode van drie jaar. Voor dergelijke samengestelde juridisch relevante feiten kan een *afleidingsregel* worden geformuleerd, waaraan op zichzelf weer voorwaarden verbonden zijn. Een afleidingsregel kan bijvoorbeeld bepalen dat van een bepaald juridisch relevant feit (in het eerdergenoemde voorbeeld: langdurig laag inkomen) sprake is wanneer een inkomen in jaar n-1, n-2 en n-3 (drie afzonderlijke gegevens) onder een bepaalde grens per jaar blijft (voorwaarden van de afleidingsregel). Ook een simpel gegeven als *leeftijd* komt via een afleidingsregel tot stand. Bijvoorbeeld via: datum aanvraag (of: peildatum) minus geboortedatum, uitgedrukt in jaren.

Bepalen welke gegevens nodig zijn voor de beoordeling van juridische normen kan worden beschouwd als een vorm van *rechtsvinding*: het proces dat de basis vormt van juridische besluitvorming. Bij veel normen in de onderzochte regelingen zijn de benodigde gegevens relatief voor de hand liggend en eenvoudig. Een belangrijk deel van de gegevens kan uit (basis)registraties worden opgehaald of kan bij burgers relatief eenduidig (met kleine kans op misverstanden) worden uitgevraagd. Er kunnen zich met betrekking tot de benodigde gegevens altijd complexe vraagstukken voordoen, ook wanneer gegevens eenvoudig lijken. Gegevens als *leeftijd* (bijvoorbeeld bij personen met onduidelijke geboortedata), of

*woonplaats* (bij personen die op meerdere plaatsen verblijf houden) kunnen bijvoorbeeld in uitzonderingsgevallen problematisch zijn. In de context van de uitvoering van de regelingen voor mensen met een laag inkomen, worden dergelijke problemen echter doorgaans in andere contexten geadresseerd (bijvoorbeeld bij de afdeling Burgerzaken, of bij de gemeentelijke uitvoering van de Participatiewet). In dit project zijn dergelijke vraagstukken daarom buiten beschouwing gelaten.

Er zijn ook normen in de regelingen die een meer open karakter hebben dat menselijke beoordeling eist. Een voorbeeld is de voorwaarde *uitzicht op inkomensverbetering*, die ook al kort werd toegelicht in § 1.5.2. Hiervoor kan een veelheid aan gegevens relevant zijn, die veelal niet uit bestaande (basis)registraties kunnen worden gehaald en die veel minder eenduidig zijn dan relatief eenvoudige begrippen als leeftijd en woonplaats. In dit onderzoek is deze voorwaarde versimpeld en is ervan uitgegaan dat een burger hier zelf een inschatting maakt. De betrouwbaarheid van het ontwikkelde prototype is bij het gebruik van dergelijke gegevens logischerwijs lager.

Juridisch relevante feiten kunnen niet alleen betrekking hebben op rechtssubjecten, maar ook op andere feiten. Bepaalde inkomensnormen of percentages vormen bijvoorbeeld ook juridisch relevante feiten. Deze hebben een bepaalde waarde, die vaak jaarlijks kan wijzigen.

In de classificatie met het JRM en het modelleren naar beslisregels bestaat keuzevrijheid m.b.t. de logische representatie, zoals in de toelichting hieronder wordt verduidelijkt.

*Vergelijk ter toelichting de volgende twee logische constructies:*

- *Op A bestaat aanspraak indien B, C en D van toepassing zijn, waarbij D van toepassing is als E en F.*
- *A is van toepassing indien B, C, E en F.*

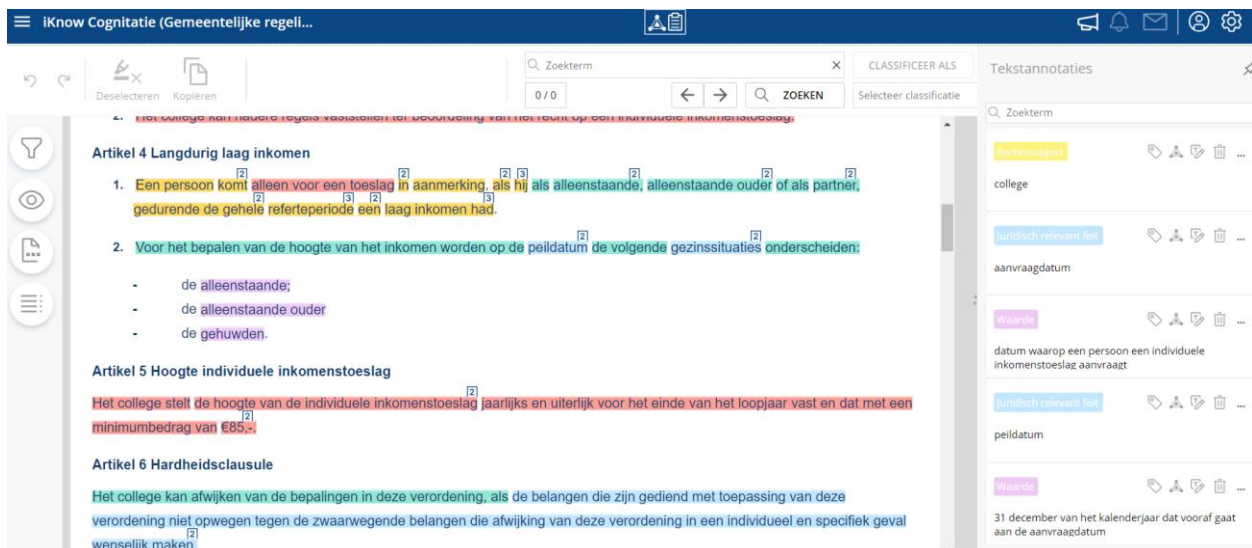
*B tot en met F zijn in beide gevallen cumulatieve voorwaarden, waaraan voldaan moet zijn. Beide uitdrukkingen zijn daarmee een logisch correcte weergave en leiden met dezelfde gegevens tot dezelfde conclusie. In de eerste constructie is er wel een afzonderlijke afleidingsregel geformuleerd; in de tweede constructie niet. De keuze hiervoor kan afhankelijk zijn van de context (opbouw van de regeling, frequentie waarmee voorwaarden wel/ niet van toepassing zijn, enzovoort) en beoogde modellering.*

De beslisregels zijn geformuleerd in RegelSprak: een gestructureerde natuurlijke taal, die mede ontwikkeld is vanuit de praktijk van de Belastingdienst. In de praktijk van de Belastingdienst wordt software (Agile Law Execution Factory: ALEF) gebruikt die de geformuleerde regels in RegelSprak automatisch kan omzetten naar code die, onder meer, berekeningen en beslissingen kan ondersteunen.

## 2.4 Analyse; via classificeren naar concepten en regels

### 2.4.1 Classificeren

De documenten die op de geselecteerde regelingen betrekking hadden zijn geüpload in de iKnow-software en geanalyseerd en gevalideerd volgens de hiervoor op hoofdlijnen beschreven methode en werkwijze. Onderstaande screenshot toont hoe dit er in de software uit ziet.



Figuur 3 Screenshot annotatie in iKnow (onderdeel Cognitatie)

In bovenstaand screenshot zijn vrijwel alle woorden van de tekst geannoteerd en geclassificeerd. Door de focus op de belangrijkste inhoudelijke voorwaarden zijn in andere regelgevingsteksten niet alle elementen geclassificeerd. Tekstdelen die bijvoorbeeld op *aanvragen* of *handhaven* betrekking hebben, gaan niet over de inhoudelijke voorwaarden voor een aanspraak, maar over procedurele aspecten. Zij zijn vanuit de projectscope in beginsel niet geclassificeerd en dus niet voorzien van labels. Wanneer uiteindelijk alle aspecten van de uitvoering zouden worden ondersteund via de methode, zou dit wel gebeuren.

#### 2.4.2 Concepten en regels

De analyse maakt de samenhang tussen tekstelementen inzichtelijk (Zoals: welke rechtssubjecten horen bij welke rechtsbetrekking en welke voorwaarden zijn hieraan gekoppeld?). De analyse maakt ook duidelijk dat verschillende tekstelementen dezelfde functie vervullen. Het doel is nauwkeurig te ontleden wanneer uit het geheel van de tekst van de regeling (in samenhang met de multidisciplinaire analyse van de praktijk) met woorden in regelgeving naar dezelfde *concepten* wordt verwezen en wanneer er verschillen zijn. Zo kan het woord *inkomen* in een bepaald gedeelte van een tekst verwijzen naar het ene inkomensbegrip (bijvoorbeeld 130% van het minimumloon), terwijl op een andere plaats in de tekst hetzelfde woord *inkomen* verwijst naar een ander inkomensbegrip (bijvoorbeeld 150% van het minimumloon). Deze twee gelijkkluidende woorden worden dan logischerwijs als twee verschillende concepten gelabeld.

Woorden als 'aanvrager', 'Amsterdammer', 'inwoner' (maar ook verwijswaarden als: *hij*) kunnen met betrekking tot (een) bepaalde rechtsbetrekking(en) dezelfde 'JRM-functie' vervullen: *rechtssubject*. Binnen rechtssubjecten zijn er vaak verschillende subcategorieën te onderscheiden, zoals:

- Aanvragers onder de pensioengerechtigde leeftijd
- Aanvragers op of boven de pensioengerechtigde leeftijd
- Aanvragers die alleenstaand zijn
- Aanvragers met kinderen onder de 12 jaar

Bij de vertaling van de analyse naar concepten die de basis vormen voor het gegevensmodel is er in het algemeen keuzevrijheid. Het kan vanuit het perspectief van gegevensmodellering en het opstellen van regelspecificaties bijvoorbeeld efficiënt zijn om een aparte categorie rechtssubject te creëren (bijvoorbeeld 'de Amsterdammer': een natuurlijk persoon die in Amsterdam woonachtig is). Bij het instellen van een dergelijke categorie wordt dan een voorwaarde vastgekoppeld aan het rechtssubject. Het kan eleganter zijn om geen aparte categorieën rechtssubjecten te creëren, maar om terug te vallen op het basisrechtssubject 'natuurlijk persoon' en de voorwaarden direct te verbinden aan de rechtsbetrekking. Voor een bepaalde aanspraak komt dan in aanmerking de natuurlijke persoon die 'woonachtig in Amsterdam' is, 'een of meer kinderen onder de 12 jaar heeft' en 'wiens leeftijd onder de pensioengerechtigde leeftijd ligt'. Uiteindelijk zijn dit geen inhoudelijke verschillen, maar modelleringsvraagstukken. In het multidisciplinaire team liggen dit soort keuzes primair bij de kennismodellereurs en niet bij de juristen, beleids- of uitvoeringsexperts.

Uit de analyse vloeien de rechtssubjecten, rechtsobjecten, voorwaarden e.d. voort die uiteindelijk gebruikt kunnen worden om specificaties voor de uitvoering op te stellen: een gegevensmodel met bijbehorende beslisspecificaties. Zoals in de vorige paragraaf al toegelicht zijn deze in het project opgesteld in de vorm van beslisregels in de gecontroleerde natuurlijke taal RegelSprak.

Een voorbeeld van een uitgewerkte beslisregel is hieronder te zien; in dit geval voor de Individuele Inkomensvoorslag.



Figuur 4 Beslisregel in RegelSprak: Individuele inkomensvoorslag, gemeente Amsterdam

Onderdelen van beslisregels kunnen, zoals eerder toegelicht, weer worden uitgewerkt in andere beslisregels (afleidingsregels). Zo wordt 'langdurig laag inkomen' uitgewerkt in de hiernavolgende beslisregel.

Naam	Gewijzigd op	Gewijzigd door	Aangemaakt op	Aangemaakt do	Output variabele	Status	Eigenaar
Bepalen hoogte individuele inkomstenstoeslag	08-07-2025 11:20	Jenna Lobban	29-01-2025 11:12	John Bulles	bedrag	Concept	
Bepalen langdurig laag inkomen van natuurlijke persoon	08-07-2025 11:17	Jenna Lobban	28-05-2025 13:31	John Bulles	langdurig laag inl	Concept	

✎ Bewerken 📄 Kloon 🗑️ Verwijderen ℹ️ Regel info 🔍 Valideer 🔄 Simuleer 📊 Hierarchie

z een natuurlijke persoon heeft langdurig laag inkomen

indien aan alle van de volgende voorwaarden wordt voldaan:

- zijn fiscaal gezinsinkomen vorig jaar is kleiner of gelijk aan de van toepassing zijnde loongrens vorig jaar voor volwassenen plus 0
- zijn fiscaal gezinsinkomen twee jaar geleden is kleiner of gelijk aan de van toepassing zijnde loongrens twee jaar geleden voor volwassenen plus 0
- zijn fiscaal gezinsinkomen drie jaar geleden is kleiner of gelijk aan de van toepassing zijnde loongrens drie jaar geleden voor volwassenen plus 0

Bepalen aanspraak individuele inkomstenstoeslag van partner	08-07-2025 11:40	Jenna Lobban	28-05-2025 13:57	John Bulles	aanspraak op inc	Concept	
Bepalen aanspraak individuele inkomstenstoeslag	25-06-2025 13:55	John Bulles	14-05-2025 10:32	John Bulles	aanspraak op inc	Concept	

Figuur 5 Verschillende, gerelateerde beslisregels voor de individuele inkomstenstoeslag

De schermprint toont dat er ook een aparte beslisregel is voor het bepalen van de hoogte van de IIT. Zo ontstaat er een netwerk van onderling gerelateerde beslisregels, die – waar mogelijk – van dezelfde begrippen uitgaan én volledig traceerbaar zijn naar de onderliggende regelgeving (van de verschillende regelingen). De verschillende beslisregels werken uiteindelijk toe naar één conclusie die weergeeft op welke aanspraken recht bestaat.

Uit de analyse en de hieruit voortvloeiende beslisregels volgt ook welke gegevens noodzakelijk zijn om ze te kunnen uitvoeren. Hieruit wordt het gegevensmodel geconstrueerd. De gehanteerde werkwijze bij Wendbare wetsuitvoering maakt gebruik van (of impliceert) *fact-based modelling*, waarmee in eenvoudige zinsconstructies kan worden uitgedrukt wat de relatie is tussen gegevens.

Veel benodigde gegevens zijn logischerwijs hetzelfde voor alle regelingen (zoals BSN, adres en gezinssamenstelling). Het gegevensmodel wordt met elke regeling eigenlijk uitgebreid met extra gegevens, die voortvloeien uit de voorwaarden van de betreffende, toegevoegde regeling en niet al uit de eerdere analyses volgen. De gegevens zijn verkennend geclassificeerd in categorieën zoals inkomen, persoonsgegevens, overig. Het overkoepelende gegevensmodel dat op deze wijze ontstaat bevat alle gegevens die noodzakelijk zijn om de beslisregels uit te voeren. Een belangrijk deel van deze gegevens kan worden gehaald uit gemeentelijke of basisregistraties. Een deel kan volgen uit een professioneel oordeel en/of de eigen opgave van burgers. In totaal zijn in het project ruim 125 gegevens geïdentificeerd, die nodig zouden zijn, wanneer iemand potentieel voor alle regelingen in aanmerking zou komen. De (screenshots van) gegevensmodellen per regelingen zijn in bijlagen 1 en 2 opgenomen.

### 2.4.3 Testen en valideren

Gedurende het analyseproces zijn voortdurend virtueel scenario's (met daarin persona's waaraan bepaalde gegevens zijn gekoppeld) beoordeeld aan de hand van de beslisregels. In de eindfase van het analyseproces is dit geïntensiveerd. De beslisregels en het gegevensmodel zijn getest met realistische persona's, geïnspireerd op de onderzoekspraktijk en ervaring van het lectoraat Armoede Interventies. De testen zijn afgenomen in samenwerking met professionals van de gemeente Amsterdam, die uitkomsten valideerden. Gegeven de beperking van de scope van het project tot de belangrijkste inhoudelijke

voorwaarden, bleek de complexiteit beheersbaar en was de uitkomst van de testen volledig volgens verwachting. Wanneer een groter deel van de uitvoering gemodelleerd zou worden, zou de complexiteit toenemen en zou vaker en met een grotere variëteit aan persona's en scenario's getest moeten worden. De inhoudelijke analyse is hiermee voor veel regelingen al grotendeels compleet.

## 2.5 Prototype oriëntatietool

Een groep internationale trainees van de Digital Society School van de Hogeschool van Amsterdam heeft in de periferie van het onderzoeksproject een verkennend onderzoek verricht, waarin een prototype van een oriëntatietool is ontwikkeld. Oorspronkelijk was het de bedoeling dat zij in het ontwerp de traceerbaarheid naar de onderliggende regelgeving expliciet zouden verwerken en zichtbaar zouden maken, met verwijzingen. Omdat het wat langer duurde dan verwacht voordat de beslisregels en het gegevensmodel voldoende afgerond waren, is dit aspect niet helemaal uit de verf gekomen. Verder hebben de trainees zich in het ontwerptraject wel zoveel mogelijk gebaseerd op de analyseresultaten. Hun focus lag bij het ontwerpen van een prototype van een oriëntatietool die burgers, tegen de achtergrond van niet-gebruik van de regelingen, met minimale inspanning snel een indicatie zou geven van hun mogelijke aanspraken. Om meer zekerheid te krijgen, kunnen burgers na de eerste indicatie aanvullende vragen invullen. Daarmee stijgt de betrouwbaarheid van de indicatie. In beide stappen kunnen burgers ervoor kiezen direct door te gaan naar het doen van een aanvraag. Hun prototype is op gebruiksvriendelijkheid getest met burgers en werd goed ontvangen.

Het prototype biedt een basis voor doorontwikkeling. In het eerste semester van 2026 is een volgende groep designtrainees – nu de onderzoeksresultaten volledig beschikbaar zijn – gestart met het verder uitwerken van dit ontwerp. Daarbij is het idee dat zij zowel in de voorlichtingstool, maar ook bij andere instrumenten – zoals werkinstructies – de traceerbaarheid zichtbaar zullen maken, inclusief directe doorklikmogelijkheden naar de onderliggende regelgeving.

## 2.6 Bevindingen analyses; feedback naar regelgeving en instrumenten

Tijdens de analyses werd voortdurend geschakeld tussen de regelgeving en instrumenten, zoals de werkinstructies, voorlichtingsteksten op de website, alsmede digitale systemen. De gedetailleerde blik die de werkwijze met zich meebrengt, had als bijvangst dat verschillende verbeter-/ontwikkelpunten in deze materie/teksten/regelgeving en instrumenten aan het licht zijn gekomen. Te denken valt aan regelgeving die 'onhandig' en/of onduidelijk geformuleerd is of verwijzingen naar andere regelgeving bevat – waarin bijvoorbeeld normbedragen zijn opgenomen – die niet goed navolgbaar zijn of verouderde informatie op de voorlichtingswebsite van de gemeente. Uiteindelijk zijn voor de gemeente Amsterdam, naast enkele algemene bevindingen, voor vrijwel alle geanalyseerde regelingen een of meerdere bevindingen genoteerd, die mogelijk tot verbeteringen kunnen leiden. De bevindingen worden in het eerste semester van 2026 nader geanalyseerd en besproken met de afdeling Armoedebestrijding van de gemeente Amsterdam en kunnen vervolgens leiden tot aanscherpingen of aanpassingen van beleid of regelgeving.

Enkele voorbeelden van de inhoudelijke bevindingen waren:

- In de Verordening Individuele Inkomenslosgereguleerwet Amsterdam 2017 wordt het begrip '*laag inkomen*', een van de vereisten voor aanspraak op de IIT, in art. 1 sub e gedefinieerd en afhankelijk gesteld van het '*fiscaal gezinsinkomen*'. Het begrip fiscaal gezinsinkomen wordt in de Verordening niet gedefinieerd. In de Verordening wordt voor de betekenis van niet gedefinieerde

begrippen bepaald dat de betekenis van de Participatiewet wordt gevolgd. Het begrip fiscaal gezinsinkomen komt in de Participatiewet echter evenmin voor.

- In de Beleidsregels Participatiekinderen is in art. 7.5 als voorwaarde opgenomen: '*mits art. 7.4 niet van toepassing is*'. Art. 7.4 is echter vervallen, waardoor de verwijzing betekenisloos is.
- Een (fiscaal) (gezins)inkomen hoger dan de gestelde inkomensgrens, wordt volgens de verschillende regelingen alsnog als laag inkomen bestempeld, indien het meerdere is aangewend ter aflossing van schulden in het kader van een bepaalde schuldregeling, of sprake is van toegewezen voedselhulp van de Voedselbank. In de Regeling tegemoetkoming meerkosten ontbreken de in de overige regelingen gehanteerde alternatieven gedeeltelijk. In de praktijk wordt deze regeling, in het voordeel van de burger, conform de andere regelingen uitgevoerd.

## 2.7 Regelingen Amersfoort: grondslagen

Toen de analyse bij de gemeente Amsterdam grotendeels was afgerond, is gestart met de analyse van de regelingen van de gemeente Amersfoort. Voornaamste doel was te verkennen in hoeverre de analyses herbruikbaar zouden zijn en hoe de schaalbaarheid van de werkwijze naar andere gemeenten zou kunnen zijn. Voor de gemeente Amersfoort zijn in overleg vijf regelingen geselecteerd. De ervaring opgedaan tijdens de analyse van de Amsterdamse regelingen werd door het onderzoeksteam gebruikt bij de analyse van de Amersfoortse regelingen. Zo moest bijvoorbeeld in de eerste fase van het onderzoek nog weleens teruggewerkt worden door dezelfde 'bouwstenen' te identificeren en samen te voegen door deze te koppelen. Bij de analyse van de Amersfoortse regelingen was hier vanaf het begin extra aandacht voor; waar eenzelfde begrip in verschillende regelingen voorkomt in dezelfde betekenis, werd hier bij het verwerken in de software vanaf het begin gebruikt gemaakt van dezelfde classificatie, die in een volgende regeling werd hergebruikt. De analyse bij Amersfoort is hierdoor aanmerkelijk sneller verlopen. De beslisregels en gegevensmodellen zijn bijgevoegd als bijlage 2.

Ook de analyse van de Amersfoortse regelingen leverde bevindingen op met betrekking tot regelgeving en andere gemeentelijke informatie. Omdat de diepgang van de analyse bij Amersfoort iets minder was en het aantal regelingen beperkter, waren dit er minder dan bij Amsterdam. De bevindingen lagen op het gebied van taal, waarbij de formulering inhoudelijk of taalkundig voor verbetering vatbaar is doordat deze onduidelijk is, niet sluitend of fouten bevat. Verder gaat het om zaken als informatie op de voorlichtingswebsite van de gemeente (bijv. niet geactualiseerde normbedragen) of lokaleregelgeving.nl (bijv. werking/geldigheid regeling) of werd een enkele inconsistentie aangetroffen (bijv. tussen regeling en werkinstructie).

## 3. Conclusies en aanbevelingen

### 3.1 Centrale vraagstelling

In dit afsluitende hoofdstuk trekken we conclusies op basis van de vragen die ten grondslag hebben gelegen aan het onderzoek. We formuleren hierbij enkele aanbevelingen voor de betrokken gemeenten en de subsidiegever.

De centrale vraag van het onderzoek was of de methode Wendbare wetsuitvoering meerwaarde heeft bij het organiseren, uitvoeren en innoveren van dienstverlening rondom gemeentelijke regelingen voor mensen met een laag inkomen en, zo ja, wat hiervoor randvoorwaarden zijn. De deelvragen van het onderzoek ondersteunen de beantwoording van de centrale vraag en worden hierna gecombineerd beantwoord. Voor de beantwoording van de vragen zijn bij Amsterdam vijftien (op de regelingen gebaseerde) aanspraken geanalyseerd. Bij Amersfoort zijn vijf aanspraken geanalyseerd. De omvang van deze analyse was dus beperkter. Primaire doel van dit onderdeel was om te bezien in hoeverre de eerdere analyses herbruikbaar zouden zijn, om zo de schaalbaarheid naar andere gemeenten en organisaties te verkennen.

Op basis van de ervaringen die in het onderzoek zijn opgedaan, de prototypes die zijn opgeleverd, de bevindingen die met betrekking tot regelgeving en instrumenten zijn vastgesteld en de evaluaties door de betrokken gemeenten (mede gebaseerd op de ervaringen van de gemeentelijke professionals), kan de centrale vraag naar de meerwaarde eenduidig bevestigend worden beantwoord. Deze conclusie kan worden verbreed naar regelingen die qua uitvoering en inhoud een vergelijkbaar karakter hebben. Een algemene **aanbeveling** voor de betrokken gemeenten en subsidiegever is dan ook om verdere stappen te zetten in het (bevorderen van) toepassen van de methode in de gemeentelijke (sociale) praktijk.

Het is haalbaar gebleken om van de geselecteerde regelingen beslisregels en een bijbehorend gegevensmodel op te sturen. Alhoewel dit project – door de focus op een basis voor een regelhulp voor burgers - zich heeft gericht op de specificaties van de belangrijkste inhoudelijke voorwaarden, is de inhoudelijke analyse van de regelgeving en uitvoeringspraktijk op veel punten verdergegaan. Er zijn geen belemmeringen om ook de meer gedetailleerde voorwaarden en uitzonderingsbepalingen te verwerken in de beslisregels en het gegevensmodel. Daarmee zou de meerwaarde verder toenemen en zou niet alleen voorlichting aan de burger, maar de gehele uitvoering ondersteund kunnen worden.

#### *Varianten*

De gebruikte methode voor het verrichten van de juridische analyse is, zoals in hoofdstuk 1 al toegelicht, een van de varianten die in het landschap van Wendbare wetsuitvoering wordt toegepast. Er zijn ook andere methoden, die een wat andere manier van het classificeren en analyseren van regelgeving en het formuleren van specificaties toepassen, zoals Norm Engineering of de werkwijze van de Rule Management Group. In alle gevallen is het vertalen van regelgeving naar gedetailleerde en traceerbare specificaties een kernelement. Het vergelijken van methoden is geen onderdeel geweest van de vraagstelling, alhoewel er door externe onderzoekers parallel wel, als verkenning, een alternatieve analyse is gemaakt volgens de principes van Norm Engineering (met als gestructureerde taal Flint) van één van de regelingen. De inschatting is dat de belangrijkste meerwaarde van de methode ook met

andere vormen van het classificeren en analyseren zou kunnen worden bereikt, zolang de analyse maar tot gedetailleerde en traceerbare specificaties leidt, die dynamisch verbonden zijn met regelgeving (zodanig dat nauwkeurig kan worden nagegaan welke elementen van de specificaties mogelijk moeten wijzigen als onderdelen van de regelgeving wijzigen).

## 3.2 Meerwaarde: aspecten

### *Overzicht*

Een eerste voordeel is dat de gebruikte methode systematisch en toegankelijk overzicht en inzicht biedt in de gemeentelijke regelingen. In de huidige praktijk van de gemeente is de uitvoering verdeeld over verschillende afdelingen en ontbreekt een gedetailleerd totaaloverzicht van alle elementen in de verschillende regelingen (zoals de *voorwaarden* voor de aanspraken). De systematische werkwijze biedt dit totaaloverzicht wel. De conclusie is dat in de huidige gemeentelijke praktijk er de facto geen systematische aanpak is voor het informatiebeheer over de elementen van de regelgeving. Veel is daarom afhankelijk van de expertise van ervaren professionals, die belangrijke informatie over de regelingen en bijbehorende uitvoeringspraktijk hebben geïnternaliseerd. Dit maakt de praktijk kwetsbaar voor, onder meer, personele wisselingen.

### *Traceerbare specificaties*

Een tweede voordeel is dat de methode zorgt voor rechtmatige en traceerbare specificaties die de (digitale) uitvoering kunnen faciliteren. De specificaties kunnen de basis vormen voor de uitvoeringsinstrumenten die in de praktijk worden gebruikt (zoals digitale systemen, werkinstructies, modeldocumentatie, regelhulpen, enzovoort). De specificaties die in dit project zijn opgeleverd zijn als bijlagen toegevoegd aan dit rapport. De specificaties zijn (gedeeltelijk) ook in digitale vorm exporteerbaar en zijn voor geïnteresseerde (overheids)organisaties op te vragen via het lectoraat Legal Management & Technology van de Hogeschool van Amsterdam. Zij zullen in de loop van 2026 ook worden gepubliceerd via [regels.overheid.nl](https://regels.overheid.nl).

Systematisch beheer van de specificaties die uit de regelgeving voortvloeien maakt de uitvoering beter beheersbaar. Wanneer regelgeving wijzigt, is het doorgaans nodig dat uitvoeringsinstrumenten worden aangepast. In de huidige praktijk is er geen systematisch overzicht van alle uitvoeringsinstrumenten die op (een bepaald onderdeel van) de regelgeving gebaseerd zijn. Dit betekent dat er een grote organisatorische alertheid moet zijn om tijdig te identificeren welke instrumenten geraakt kunnen worden. De onderlinge communicatie tussen de betrokken afdelingen en de gemeentelijke professionals moet hiervoor zeer goed zijn. In de dynamische praktijk blijkt dit complex, onder meer omdat de personele capaciteit beperkt is, er personele wisselingen plaats kunnen vinden en afdelingen soms als ‘silo’s’ opereren. Hierdoor kunnen instrumenten op onderdelen uiteen gaan lopen.

Los van de praktische en juridische risico’s die dit met zich meebrengt, is de communicatie tussen alle verschillende organisatorische lagen complex en tijdrovend. Details kunnen regelmatig ‘lost in translation’ raken. Zo kan het gebeuren dat instrumenten niet meer (geheel) actueel zijn en/of er kleinere of grotere inconsistenties tussen instrumenten onderling, dan wel tussen instrumenten en de regelgeving ontstaan.

Het is tegen deze achtergrond begrijpelijk dat het onderzoeksteam – hoewel slechts een relatief onervaren ‘vliegende brigade’ – in korte tijd veel kleinere en grotere onduidelijkheden of inconsistenties binnen en tussen regelgeving en instrumenten heeft geïdentificeerd. Het ontbreken van systematische *traceerbaarheid* van instrumenten naar de onderliggende regelgeving (via uitgewerkte specificaties voor

de uitvoering, waarin de impliciete logica van regelgeving en beleid zijn geëxpliciteerd) is dus nadelig voor kwaliteit en efficiëntie van de uitvoeringspraktijk. De bevindingen van het onderzoeksteam worden ten tijde van het afronden van dit onderzoek besproken met de betrokken gemeenten. De **aanbeveling** voor de gemeenten is om, na inhoudelijke controle op juistheid, de bevindingen te gebruiken voor het aanscherpen van de regelgeving en daarna te bezien in hoeverre de opgeleverde specificaties kunnen dienen als eerste stappen naar traceerbaarheid van de uitvoeringsinstrumenten.

Wendbare wetsuitvoering heeft de potentie om de gemeentelijke praktijk op het gebied van traceerbaarheid van uitvoeringsinstrumenten grondig te verbeteren. Implementatie van de methode vraagt wel een fundamentele verandering van werkwijze. De gehele uitvoeringsketen (van beleid, tot uitvoering, communicatie, ICT, handhaving, bezwaar, enzovoort) moet de specificaties als de basis voor de uitvoeringspraktijk gaan beschouwen. Alle uitvoeringsinstrumenten moeten aan de specificaties worden verbonden (bijvoorbeeld doordat zij voorzien worden van coderingen en/of digitale verwijzingen). Elke noodzakelijke of wenselijke wijziging van de specificaties moet vervolgens in ketenverband worden geaccordeerd. Na een geaccordeerde wijziging moeten alle lagen van de keten controleren of de uitvoeringsinstrumenten hierop moeten worden aangepast. Technisch is het mogelijk (en noodzakelijk) te borgen dat altijd kan worden nagegaan welke situatie gold op welk moment ('juridisch tijdreizen'). Dit zou dan ook gelden voor uitvoeringsinstrumenten.

Instrumenten zoals werkinstructies, voorlichtingsteksten en regelhulpen zijn altijd een *vertaling* van de specificaties, waarbij taalgebruik en vormgeving moeten aansluiten bij de doelgroep. Dit betekent dat na een wijziging menselijke tussenkomst nodig is om de benodigde vertaalslag te beoordelen en uit te voeren. Bij digitale systemen is de koppeling tussen de specificaties en het instrument het meest direct en is in beginsel geen vertaling noodzakelijk (vanzelfsprekend wel uiterst zorgvuldige validatie). De specificaties zijn zo gedetailleerd dat zij direct kunnen worden vertaald naar digitale systemen. Ervaringen binnen de Rijksoverheid wijzen erop dat de onderhoudbaarheid van systemen hiermee sterk wordt vergroot en dat aanpassing veel sneller gebeurt (tot vijfmaal sneller). De verandering in werkwijze heeft dus echter de potentie om de *alignment* en onderhoudbaarheid van alle uitvoeringsinstrumenten sterk te vergroten. Dit komt de kwaliteit en consistentie van de uitvoeringspraktijk ten goede.

#### *Simulaties van regelgeving: digital twinning*

Een derde voordeel is dat met de verkregen specificaties digitaal ondersteunde simulaties kunnen worden uitgevoerd aan de hand van realistische persona's uit de doelgroep (huishoudens met een laag inkomen). Gedurende het onderzoekstraject zijn simulaties verricht met persona's, die onder meer gebaseerd waren op onderzoek naar personen die een verhoogd risico op verborgen armoede lopen (een belangrijke potentiële doelgroep). In het project zijn de simulaties vooral gebruikt om samen met gemeentelijke professionals te kijken of de juridisch-inhoudelijke analyses correct waren (validatie). Simulaties kunnen echter ook gebruikt worden als basis voor gepersonaliseerde voorlichting, zie de volgende paragraaf.

Door middel van simulaties kan vanuit de gemeente (vanuit de beleidsafdeling of de gemeenteraad) bovendien worden verkend of de regelingen effectiever of eenvoudiger kunnen worden ingericht. Er is consensus dat vereenvoudiging in het algemeen wenselijk is. Het huidige stelsel van inkomensondersteunende voorzieningen (waarvan de regelingen voor mensen met een laag inkomen deel uitmaken) is erg complex (zie uitgebreider, hoofdstuk 1). Vanuit het perspectief van de burger ondersteunen de verschillende regelingen voor mensen met een laag inkomen hetzelfde doel: het ondersteunen van de inkomenspositie. Toch heeft de burger te maken met een groot aantal

#### **Proactieve (digitale) dienstverlening bij gemeentelijke regelingen bij laag inkomen**

Lectoraat Legal Management & Technology – versie Definitief  
Hogeschool van Amsterdam

gemeentelijke regelingen. In het aanvraagproces kan de burger met tot wel drie verschillende afdelingen te maken hebben (Belastingen, Werk en inkomen, Maatschappelijke ondersteuning). Binnen de verschillende regelingen bestaan er genuanceerde verschillen in voorwaarden, die voor de gemiddelde burger eigenlijk onbegrijpelijk zijn.

Vereenvoudiging zou binnen de context van de gemeentelijke regelingen mogelijk kunnen zijn door het harmoniseren of verminderen van voorwaarden. Alhoewel in dit project geen focus heeft gelegen op het identificeren van mogelijkheden tot vereenvoudiging, kan dit middels simulaties wel systematischer worden verkend. De systematische vertaling van de regelingen naar de specificaties zorgt feitelijk voor een digitale maquette van de regelingen: een *digital twin* die alle regelingen integreert. Het begrip digital twin wordt in fysieke domeinen veelgebruikt voor digitale kopieën van technische installaties of objecten (bruggen, machines, vliegtuigen) en ondersteunen daar ontwerp, onderhoud of innovatie. In de context van dit onderzoek gebruiken we de term *digital twin* om aan te duiden dat de specificaties een nauwkeurige kopie (of: tweeling) vormen van de regelgeving. De specificaties zijn zelf al in digitale vorm vastgelegd (vandaar: digitale tweeling), maar zijn bovendien ook zo specifiek dat zij de inhoud definiëren van (digitale) uitvoeringsinstrumenten.

Naast het ondersteunen van de uitvoering en (gepersonaliseerde) voorlichting aan burgers, kan deze digital twin als simulatiemodel fungeren voor de (gemeentelijke) regelgever en beleidsafdelingen. Het prototype dat in het project is ontwikkeld maakt simulaties zowel op individueel niveau (op basis van persona's) als groepsniveau mogelijk. Op groepsniveau zouden geanonimiseerde of virtuele data gebruikt kunnen worden om de effecten van wijzigingen in regelgeving te simuleren. Hoewel het prototype voor nu beperkt is tot de belangrijkste inhoudelijke voorwaarden, zijn er, als gezegd, geen belemmeringen geïdentificeerd die uitbreiding naar alle voorwaarden zouden verhinderen. Het is een **aanbeveling** voor de gemeenten om te verkennen of dergelijke simulaties tot verbeteringen en/of vereenvoudigingen zouden kunnen leiden. Een gerelateerde **aanbeveling** voor de subsidiegever is om, waar mogelijk, gemeenten hierin te ondersteunen.

#### *Herbruikbaarheid en proactieve dienstverlening*

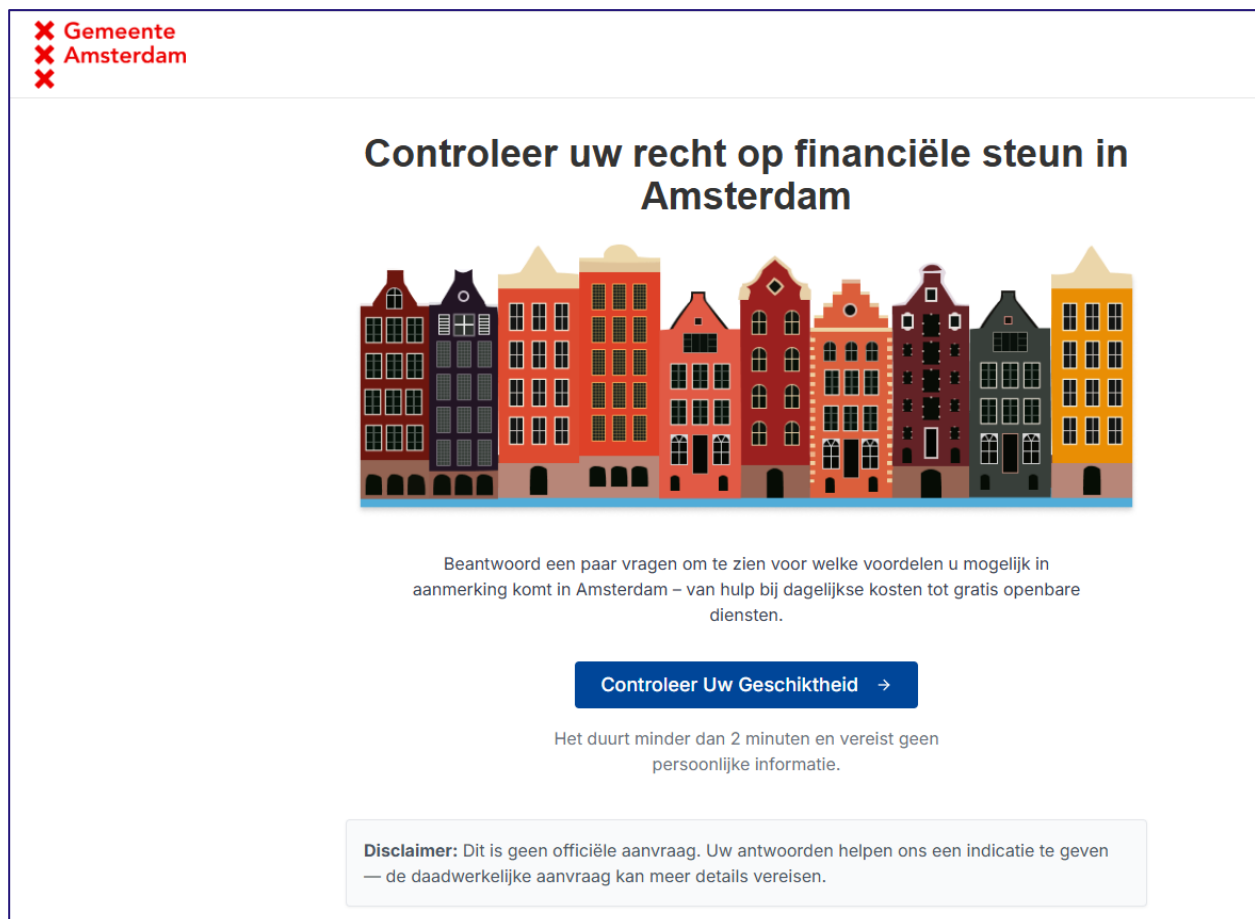
In het algemeen leidt de methode Wendbare wetsuitvoering tot specificaties die ook door andere organisaties gebruikt kunnen worden. Openbare publicatie van specificaties is, onder meer, mogelijk via het platform regels.overheid.nl. In dit project lag de focus op gemeentelijke regelingen voor mensen met een laag inkomen, waarbij veel gemeentelijke beleidsvrijheid bestaat. De verkenning bij Amersfoort heeft duidelijk gemaakt dat er tussen deze regelingen veel overeenkomsten bestaan, zeker bij aanvullende regelingen die op de Participatiewet zijn gebaseerd (bijzondere bijstand en de individuele inkomenstoeslag). In de praktijk zijn de variaties tussen gemeenten klein en kunnen grote delen worden hergebruikt. Wanneer meer analyses beschikbaar komen, zal het tempo van de analyses ook sterk versnellen.

Ook bij deze lokale regelingen kan de herbruikbaarheid overigens nuttig zijn voor andere organisaties dan gemeenten. De specificaties kunnen bijvoorbeeld worden gebruikt door sociale organisaties bij het (proactief) informeren van cliënten en zo bijdragen aan proactieve(re) dienstverlening. Bij verschillende regelingen is de uitvoering ook een samenspel tussen de gemeente en andere organisaties (zoals de Voedselbank). In dat geval kunnen de specificaties effectieve communicatie tussen de gemeente en de uitvoerende organisatie bevorderen.

### 3.3 Prototype regelhulp

Parallel aan het project heeft een internationale groep designtrainees een prototype gemaakt van de *frontend* van een regelhulp die burgers in staat stelt om via enkele vragen een inschatting te krijgen voor welke regelingen zij in aanmerking komen. De bestaande regelhulp van de gemeente Amsterdam en de geldcheck van Amersfoort waren daarbij referenties. Oorspronkelijk was het de bedoeling dat de groep dit prototype zouden ontwikkelen met behulp van de specificaties die werden vastgesteld. Daarbij zou de traceerbaarheid naar de specificaties in het prototype zichtbaar worden gemaakt, waardoor gebruikers daadwerkelijk het 'spoor terug naar de regelgeving' zouden kunnen volgen. De specificaties waren echter bijna drie maanden later gereed dan gepland, waardoor de groep (die gedurende een semester aan de opdracht werkte) deze niet kon verwerken in hun prototype.

De groep trainees heeft zich daarom gefocust op het optimaliseren van andere gebruikaspecten in het prototype (minimaliseren van vragen, verbeteren van vormgeving). Het prototype is openbaar beschikbaar via [deze link](#). We merken hierbij op dat de traineegroep geen lid had dat Nederlands sprak, waardoor het taalgebruik van het prototype nog via automatische vertaling tot stand is gekomen. In februari 2026 start een nieuwe groep designtrainees, die zich gaat richten op het visualiseren en ontwerpen van (onderdelen van) de gewenste situatie, waarin alle uitvoeringsinstrumenten zijn verbonden aan de specificaties, zoals hiervoor besproken.



Figuur 6 Screenshot van het ontwikkelde prototype

### 3.4 Randvoorwaarden: tijd, mensen en middelen

#### *Organisatorische verandering*

Het vertalen van de regelgeving en aanvullend beleid naar de beslisspecificaties volgens het juridisch referentieschema vraagt tijd, middelen én professionals die de methode beheersen. In dit project is gestart met een onderzoeksteam waar verschillende teamleden nog relatief onervaren waren en dus een leercurve moesten doorlopen. De werkwijze van het team had kenmerken van een 'vliegende brigade', waar ook nog ervaring mee moest worden opgedaan. In de beginfase verliepen de eerste analyses daarom relatief langzaam. Het team was daarbij ook nog zoekende naar de juiste afbakening van de scope van het project. Toen de ervaring toenam en werkwijze en scope uitkristalliseerden, steeg het tempo van de analyses navenant. Waar in het begin soms relatief lang getwijfeld kon worden over de juiste vertaling van regelgeving of het toepassen van classificaties, nam het tempo toe naarmate er meer voorbeelden beschikbaar waren. Het analysetraject (per regeling) bij Amersfoort verliep hierdoor, met minder onderzoekscapaciteit, veel sneller dan bij Amsterdam.

Hoewel het tijdsbestek van de analyses niet onderschat moet worden, is dit relatief klein tegenover de potentiële meerwaarde. Uiteindelijk kan worden verwacht dat een uitvoeringspraktijk die Wendbare wetsuitvoering toepast aanzienlijk efficiënter werkt. Bovendien is het niet zo dat in de huidige praktijk nu geen 'vertalingen' worden gemaakt van de regelgeving naar de uitvoering. Dit gebeurt noodzakelijkerwijs wel, maar er ontbreekt hiervoor een systematische werkwijze en documentatie. De meerwaarde van Wendbare wetsuitvoering is dat vertalingen systematisch plaatsvinden en gedegen worden gedocumenteerd, waardoor zij ook kunnen worden hergebruikt.

Voor de gemeenten vraagt bredere implementatie van de methode Wendbare wetsuitvoering (en Wendbaar wetgeven) om een omvangrijk organisatorisch-cultureel verandertraject. De organisatie zal kennis, kunde en vaardigheden moeten ontwikkelen om de methode zelfstandig te kunnen uitvoeren. Dit vraagt bij- en nascholing van regelgevings- en beleidsprofessionals, uitvoeringsprofessionals, IV- en ICT-professionals en mogelijk de introductie van nieuwe functies, zoals kennismodellereurs.

De multidisciplinaire werkwijze die de methode vraagt, vult huidige werkwijzen aan, maar vraagt veranderingen in samenwerkingsvormen. Daarmee heeft het ook impact op de organisatiecultuur. De gehele keten van regelgeving tot uitvoering (van wet naar loket, of in de gemeentelijke praktijk: van verordening naar loket) zal multidisciplinair moeten samenwerken om bestaande en nieuwe regelgeving te vertalen naar beslisspecificaties. Wanneer dit gebeurt, zal meer grip ontstaan op (het informatiebeheer over) de regelgevings- en uitvoeringspraktijk en zal de transparantie hiervan worden vergroot. Alhoewel dit een belangrijke verandering in werkwijzen behelst, is een bevinding in het onderzoek wel dat veel gemeentelijke professionals de potentiële meerwaarde voor de uitvoering (h)erkennen. De indruk is dus dat er, mits goed begeleid, deze verandering verwelkomd wordt en er weinig weerstand zal zijn.

#### *Software*

Om de methode (of een variant hiervan) goed te ondersteunen is altijd specialistische software noodzakelijk. Belangrijke elementen van de denkwijzen en visies die onderliggend zijn aan de methode kunnen overigens in beginsel wel worden toegepast zonder software. Voor het bewaren van overzicht over de verschillende regelingen, de juridische analyse en de vertaling naar beslisseregels is softwarematige ondersteuning echter noodzakelijk. De betrokken HvA-onderzoekers hebben gedurende het traject een leercurve doorgemaakt in het werken met de software. Gedurende het project ontstond vertrouwdheid met functie en werking. Alhoewel de software voor beginnende gebruikers complex en

relatief ontoegankelijk kan lijken, blijkt dit na enkele weken intensief gebruik mee te vallen. Het gebruik in de specifieke context van dit onderzoek heeft de leverancier aanknopingspunten geboden om onderdelen van de software gebruiksvriendelijker te maken, onder meer door eenvoudiger overzicht te bieden voor samenhangende analyses over verschillende regelingen.

In het project is gebruik gemaakt van de software van PNA, waarvoor een licentie noodzakelijk is. Deze is gedurende het project nader afgestemd op en aangescherpt aan de specifieke context. Idealiter zouden gemeenten (en andere overheidsorganisaties) vrijelijk gebruik kunnen maken van deze of vergelijkbare software. De software ondersteunt een kerntaak van de overheid (uitvoeren van regelgeving). Vanuit de zijde van de Rijksoverheid wordt in het algemeen onderkend gezien dat het – voor verdere verspreiding van methoden voor Wendbare wetsuitvoering – wenselijker zou zijn dat er niet voor elke gemeente afzonderlijk een inkoop- of aanbestedingsproject hoeft te worden gevoerd. In de nabije toekomst is het waarschijnlijk dat zich op dit vlak ontwikkelingen voordoen, waardoor overheidsorganisaties van dit type software gebruik kunnen maken. Een **aanbeveling** voor de subsidiegever is binnen de Rijksoverheid, waar mogelijk, te ondersteunen dat dergelijke software voor gemeenten beschikbaar komt.

### 3.5 Toekomstperspectief: Wendbaar wetgeven

Waar in de huidige situatie nog wordt gewerkt met vertalingen van bestaande regelgeving, die niet is opgesteld met de Wendbare wetsuitvoering als richtsnoer, wordt in de ideale situatie de vertaling naar beslisspecificaties al voor een belangrijk deel gedaan tijdens het proces van voorbereiding (van opstellen) van regelgeving. Dit wordt Wendbaar wetgeven of Uitvoeringsgericht wetgeven genoemd. Deze methode wordt inmiddels geadviseerd in het [Beleidskompas](#), in het bijzonder voor regelgeving waarbij digitale (ondersteuning van de) uitvoering belangrijk is (zoals de regelingen voor mensen met een laag inkomen). Wendbaar/ Uitvoeringsgericht wetgeven zorgt ervoor dat er geen *reverse engineering* meer plaatsvindt, maar dat de analyses tegelijkertijd met het opstellen van de regelgeving plaatsvinden. Dit is een efficiëntere benadering. Omdat zowel de gemeenten Amsterdam als Amersfoort overwegen om nieuwe regelgeving op te stellen, is het realistisch om dit in de nabije toekomst toe te passen. Het is voor beide gemeenten een **aanbeveling** om bij het vernieuwen van de regelingen (elementen van) Wendbare wetgeving zoveel mogelijk toe te passen en daarbij gebruik te maken van het voorwerk dat in dit project is verricht.

# Literatuurlijst

Commissie Sociaal Minimum (2023). Een zeker bestaan II. Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum.

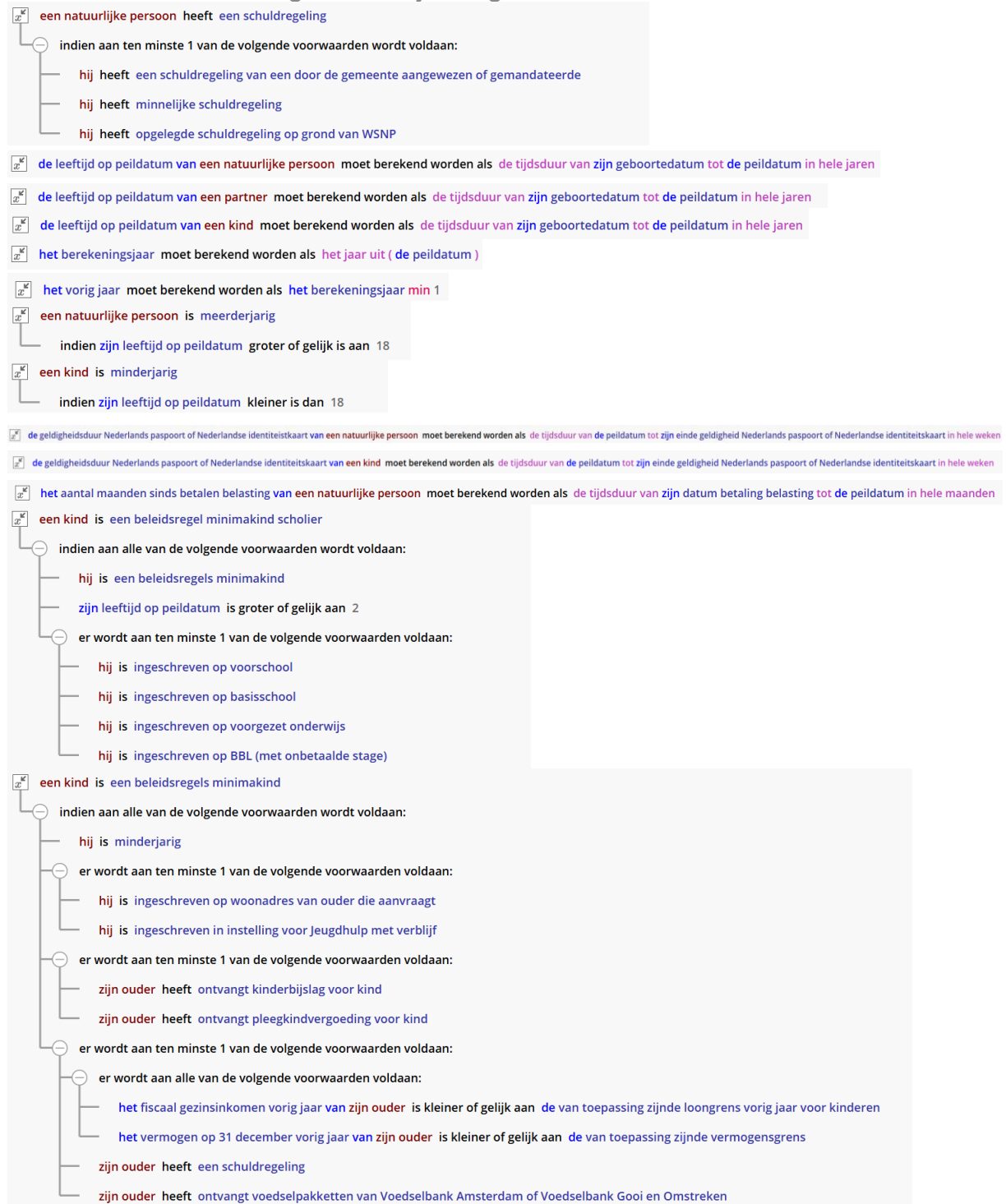
Custers, A. L. (2025). Systeem inkomensondersteuning is te ingewikkeld en te onzeker. Sociale Vraagstukken.

Desain, L., van Dam, R., Hees, S., Kruithof, M. J., & Custers, A. L. (2025). Vindplaatsen verborgen armen: naar effectievere wegen om huishoudens met een laag inkomen te ondersteunen. Hogeschool van Amsterdam.

Dijk, van. J.J. Feld, Y.F. & Rijn, van J. (2025). Eerlijker en eenvoudiger armoedebeleid: Landelijke basis, lokaal maatwerk. Tijdschrift Schuldsanering

# Bijlage 1 Gegevensmodel en regels - Gemeente Amsterdam

## Parametertabellen en gezamenlijke regels



pensioengerechtigde leeftijd		
U	berekeningsjaar	pensioengerechtigde leeftijd
1	GELIJK AAN 2024	67
2	GELIJK AAN 2025	67
3	GELIJK AAN 2026	67

van toepassing zijnde vermogensgrens			
U	vorig jaar	natuurlijke persoon gezinssituatie	van toepassing zijnde vermogensgrens
1	GELIJK AAN 2024	GELIJK AAN <b>alleenstaand</b>	7575
2	GELIJK AAN 2024	GELIJK AAN <b>alleenstaand met kinderen</b>	15150
3	GELIJK AAN 2024	GELIJK AAN <b>met partner</b>	15150
4	GELIJK AAN 2025	GELIJK AAN <b>alleenstaand</b>	7770
5	GELIJK AAN 2025	GELIJK AAN <b>alleenstaand met kinderen</b>	15540
6	GELIJK AAN 2025	GELIJK AAN <b>met partner</b>	15540
7	GELIJK AAN 2026	GELIJK AAN <b>alleenstaand</b>	8000
8	GELIJK AAN 2026	GELIJK AAN <b>alleenstaand met kinderen</b>	16000
9	GELIJK AAN 2026	GELIJK AAN <b>met partner</b>	16000

van toepassing zijnde loongrens vorig jaar voor volwassenen						
U	natuurlijke persoon gezinssituatie	berekeningsjaar	van toepassing zijnde loongrens vorig jaar voor volwassenen	van toepassing zijnde loongrens twee jaar geleden voor volwassenen	van toepassing zijnde loongrens drie jaar geleden voor volwassenen	van toepassing zijnde loongrens vier jaar geleden voor volwassenen
1	GELIJK AAN <b>alleenstaand</b>	GELIJK AAN 2025	2664	24730	22005	0
2	GELIJK AAN <b>alleenstaand met kinderen</b>	GELIJK AAN 2025	32715	30330	27900	37730
3	GELIJK AAN <b>met partner</b>	GELIJK AAN 2025	30350	33700	30000	41950

## 1. Bijzondere bijstand

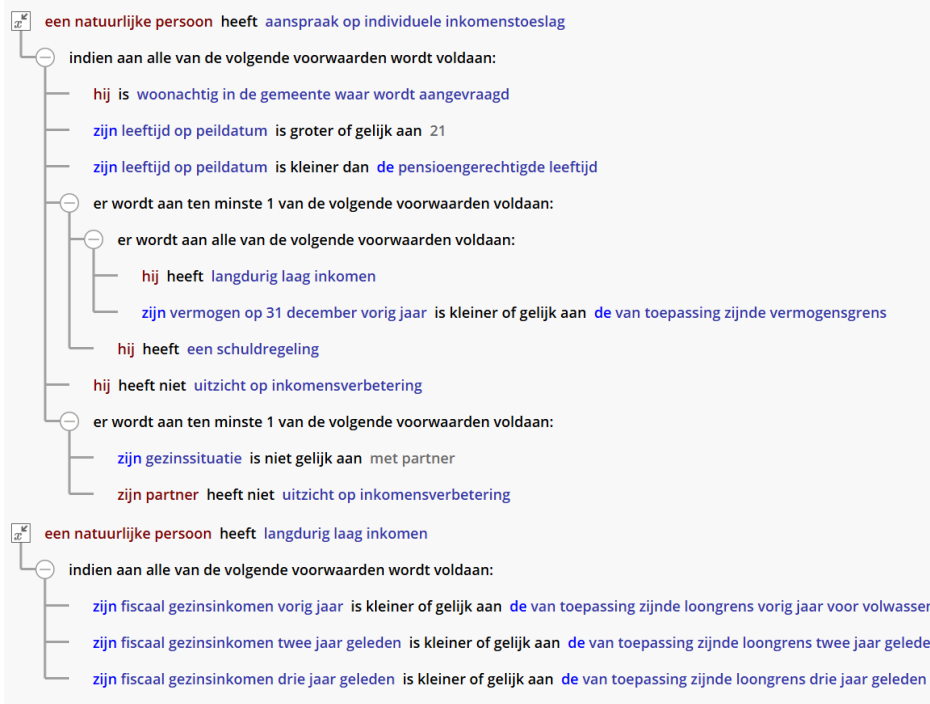
DRD aanspraak op bijzondere bijstand

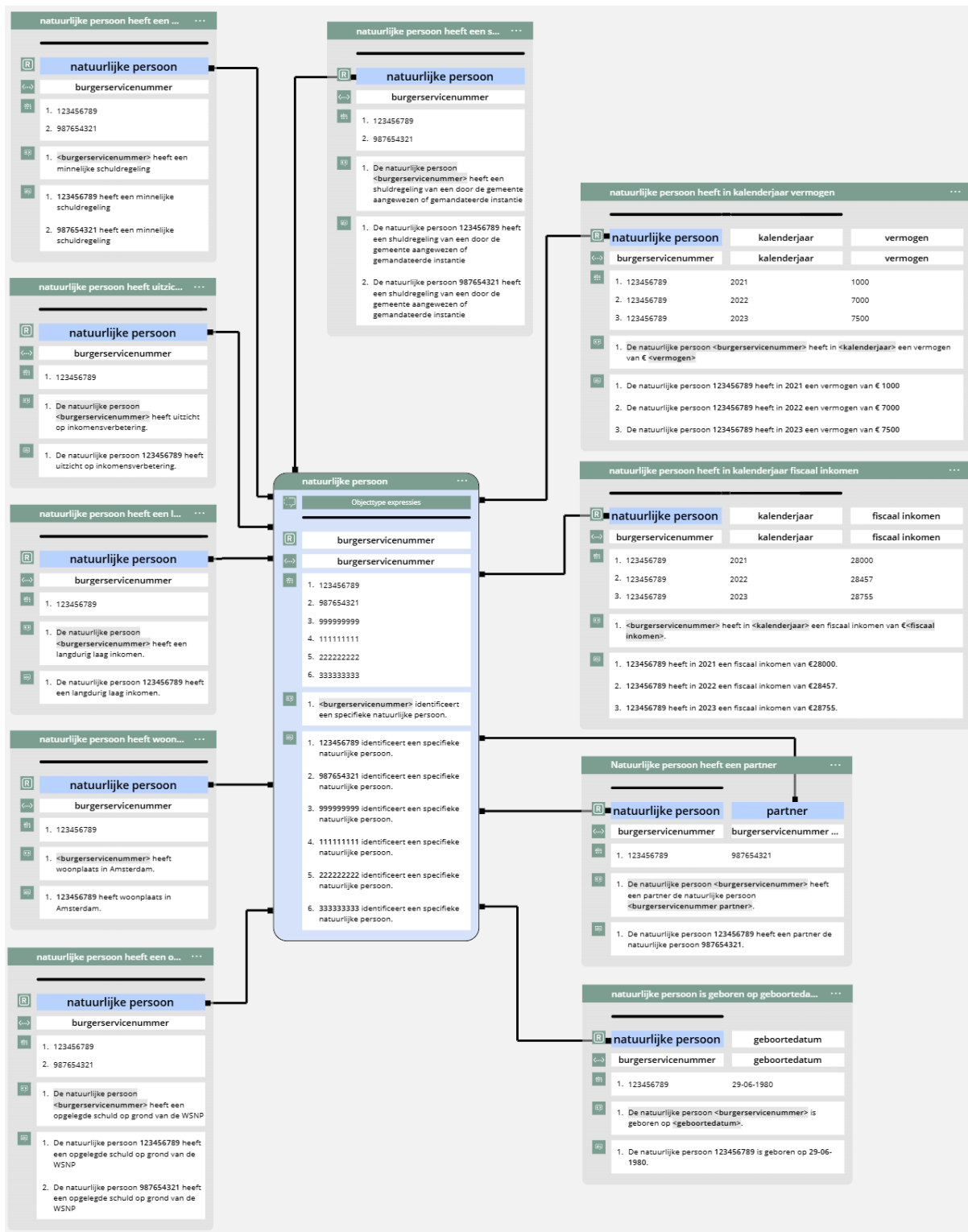


**een natuurlijke persoon heeft aanspraak op bijzondere bijstand**

- indien aan alle van de volgende voorwaarden wordt voldaan:
  - hij heeft **bijzondere omstandigheden die leiden tot noodzakelijke kosten van bestaan die in Nederland zijn gemaakt en aan Nederland zijn verbonden**
  - hij heeft niet **financiële draagkracht**
- er wordt aan ten minste 1 van de volgende voorwaarden voldaan:
  - hij is niet **verwacht dat die een lening aangaat**
  - hij is niet **verwacht dat er voor deze noodzakelijke kosten had gereserveerd**
- er wordt aan ten minste 1 van de volgende voorwaarden voldaan:
  - hij heeft niet **kan beroep doen op een voorliggende voorziening (bijz. bijstand)**
  - hij heeft niet **kosten worden als niet noodzakelijk beschouwd door voorliggende voorziening**
  - hij heeft niet **kosten voor een buitengesloten kostenpost**





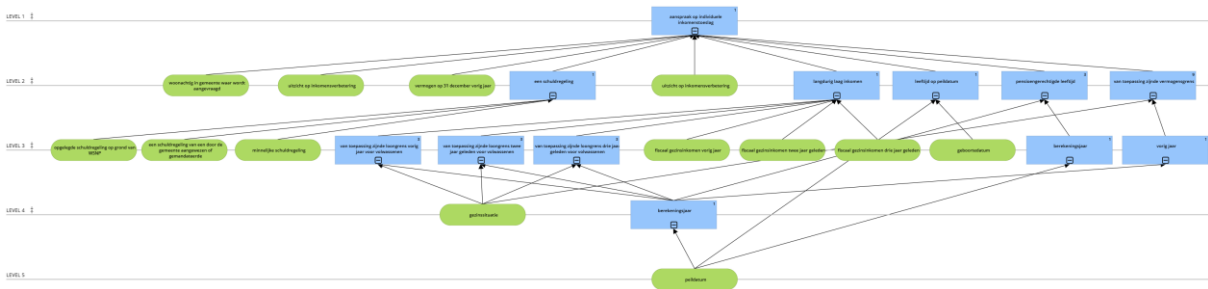


## Proactieve (digitale) dienstverlening bij gemeentelijke regelingen bij laag inkomen

Lectoraat Legal Management & Technology – versie Definitief  
Hogeschool van Amsterdam

### 3. Individuele inkomensvoorslag partner

DRD aanspraak op individuele inkomensvoorslag



**de partner van een natuurlijke persoon heeft aanspraak op individuele inkomensvoorslag**

indien aan alle van de volgende voorwaarden wordt voldaan:

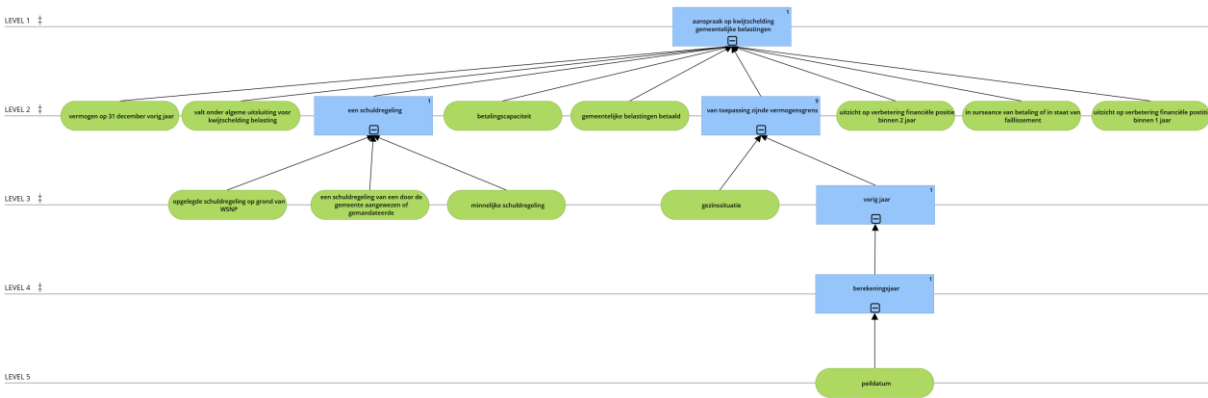
- de partner van de natuurlijke persoon is woonachtig in gemeente waar wordt aangevraagd
- zijn leeftijd op peildatum is groter of gelijk aan 21
- zijn leeftijd op peildatum is kleiner dan de pensioengerechtigde leeftijd

er wordt aan ten minste 1 van de volgende voorwaarden voldaan:

- er wordt aan alle van de volgende voorwaarden voldaan:
  - de natuurlijke persoon heeft langdurig laag inkomen
  - het vermogen op 31 december vorig jaar van de natuurlijke persoon is kleiner of gelijk aan de van toepassing zijnde vermogensgrens
  - de natuurlijke persoon heeft een schuldregeling
- de partner van de natuurlijke persoon heeft niet uitzicht op inkomensverbetering
- de natuurlijke persoon heeft niet uitzicht op inkomensverbetering

### 4. Kwijtschelding gemeentelijke belastingen

DRD aanspraak op kwijtschelding gemeentelijke belastingen



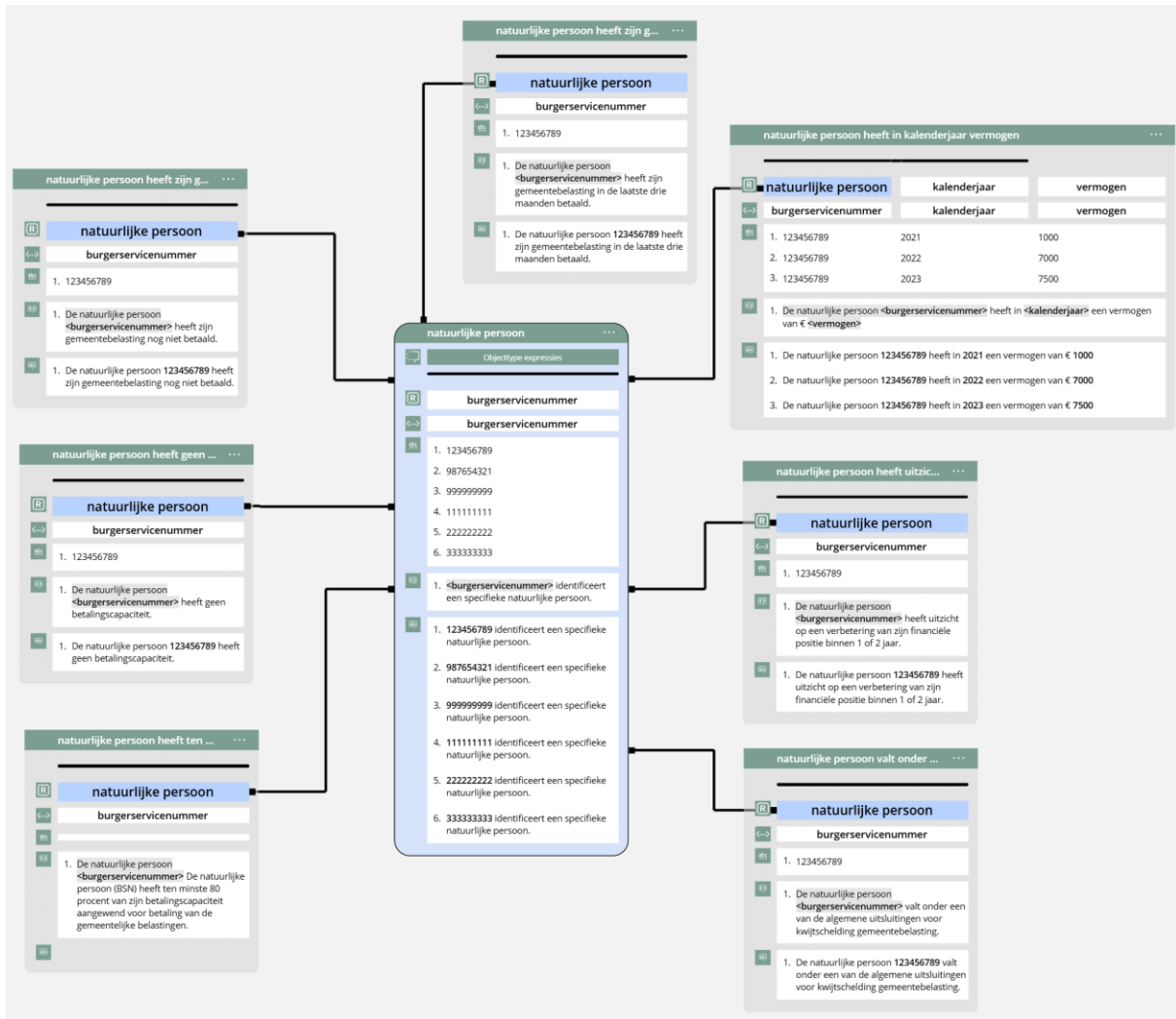
**een natuurlijke persoon heeft aanspraak op kwijtschelding gemeentelijke belastingen**

indien aan alle van de volgende voorwaarden wordt voldaan:

- hij heeft niet gemeentelijke belastingen betaald
- hij heeft niet valt onder algeme uitsluiting voor kwijtschelding belasting
- hij heeft niet betalingscapaciteit
- zijn vermogen op 31 december vorig jaar is kleiner of gelijk aan de van toepassing zijnde vermogensgrens

er wordt aan ten minste 1 van de volgende voorwaarden voldaan:

- hij heeft niet uitzicht op verbetering financiële positie binnen 1 jaar
- hij heeft niet uitzicht op verbetering financiële positie binnen 2 jaar
- hij is niet in surseance van betaling of in staat van faillissement
- hij heeft niet een schuldregeling



## 5. Kwijtschelding van belastingaanslagen die al betaald zijn

DRD aanspraak op kwijtschelding van belastingaanslagen die al zijn betaald



## Proactieve (digitale) dienstverlening bij gemeentelijke regelingen bij laag inkomen

Lectoraat Legal Management & Technology – versie Definitief

Hogeschool van Amsterdam







## 9. Reiskostenvergoeding kind

DRD aanspraak op reiskostenvergoeding kind

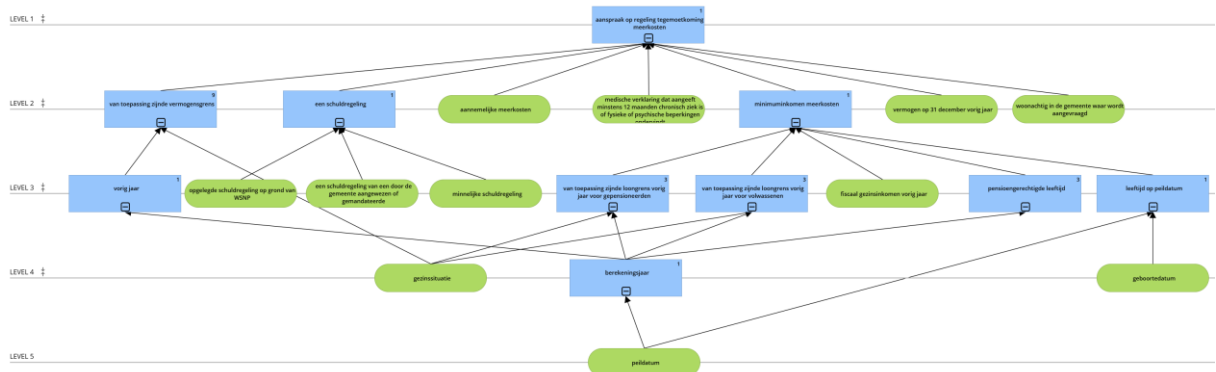


**een natuurlijke persoon** heeft **aanspraak op reiskostenvergoeding kind** indien aan alle van de volgende voorwaarden wordt voldaan:

- zijn kind is een beleidsregel minimakind scholier**
- zijn kind heeft niet aanspraak op andere voorliggende voorziening**
- zijn kind heeft afstand tot school is groter dan 9 kilometer**

## 10. Tegemoetkoming meerkosten

DRD aanspraak op regeling tegemoetkoming meerkosten



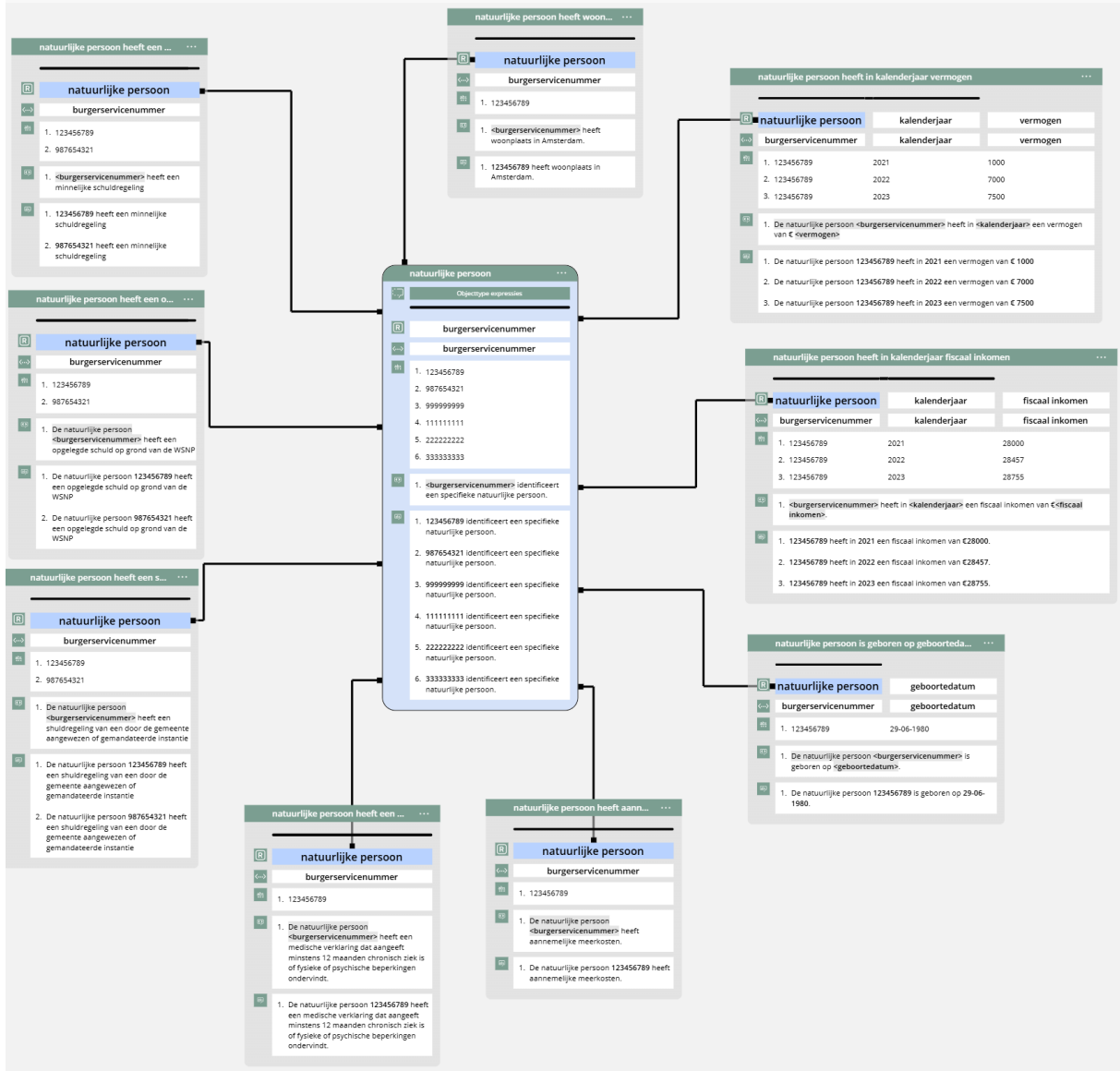
**een natuurlijke persoon** heeft **aanspraak op regeling tegemoetkoming meerkosten** indien aan alle van de volgende voorwaarden wordt voldaan:

- hij is woonachtig in de gemeente waar wordt aangevraagd**
- hij heeft medische verklaring dat aangeeft minstens 12 maanden chronisch ziek te zijn of fysieke of psychische beperkingen ondervindt**
- hij heeft aannemelijke meerkosten**

er wordt aan ten minste 1 van de volgende voorwaarden voldaan:

- er wordt aan alle van de volgende voorwaarden voldaan:
  - zijn aanvrager meerkosten heeft minimuminkomen meerkosten**
  - zijn vermogen op 31 december vorig jaar is kleiner of gelijk aan de van toepassing zijnde vermogensgrens**
- hij heeft een schuldsregeling**

- een aanvrager meerkosten heeft minimuminkomen meerkosten
- indien aan ten minste 1 van de volgende voorwaarden wordt voldaan:
  - er wordt aan alle van de volgende voorwaarden voldaan:
    - de leeftijd op peildatum van de natuurlijke persoon van de aanvrager meerkosten is kleiner dan de pensioengerechtigde leeftijd
    - het fiscaal gezinsinkomen vorig jaar van de natuurlijke persoon van de aanvrager meerkosten is kleiner of gelijk aan de van toepassing zijnde loongrens vorig jaar voor volwassenen
  - er wordt aan alle van de volgende voorwaarden voldaan:
    - de leeftijd op peildatum van de natuurlijke persoon van de aanvrager meerkosten is groter of gelijk aan de pensioengerechtigde leeftijd
    - de fiscaal gezinsinkomen vorig jaar van de natuurlijke persoon van de aanvrager meerkosten is kleiner of gelijk aan de van toepassing zijnde loongrens vorig jaar voor gepensioneerden



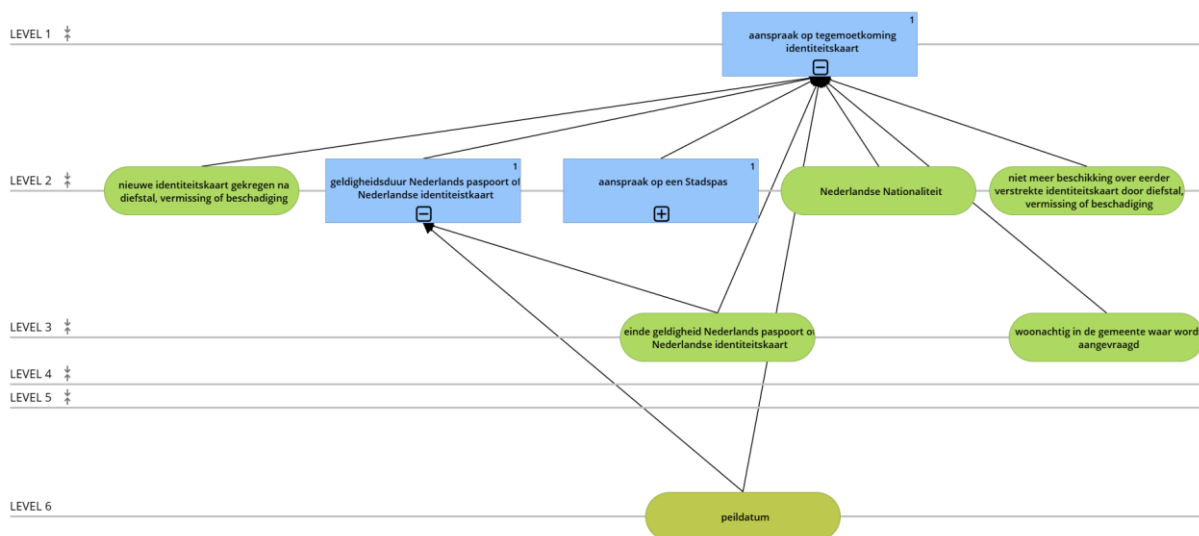






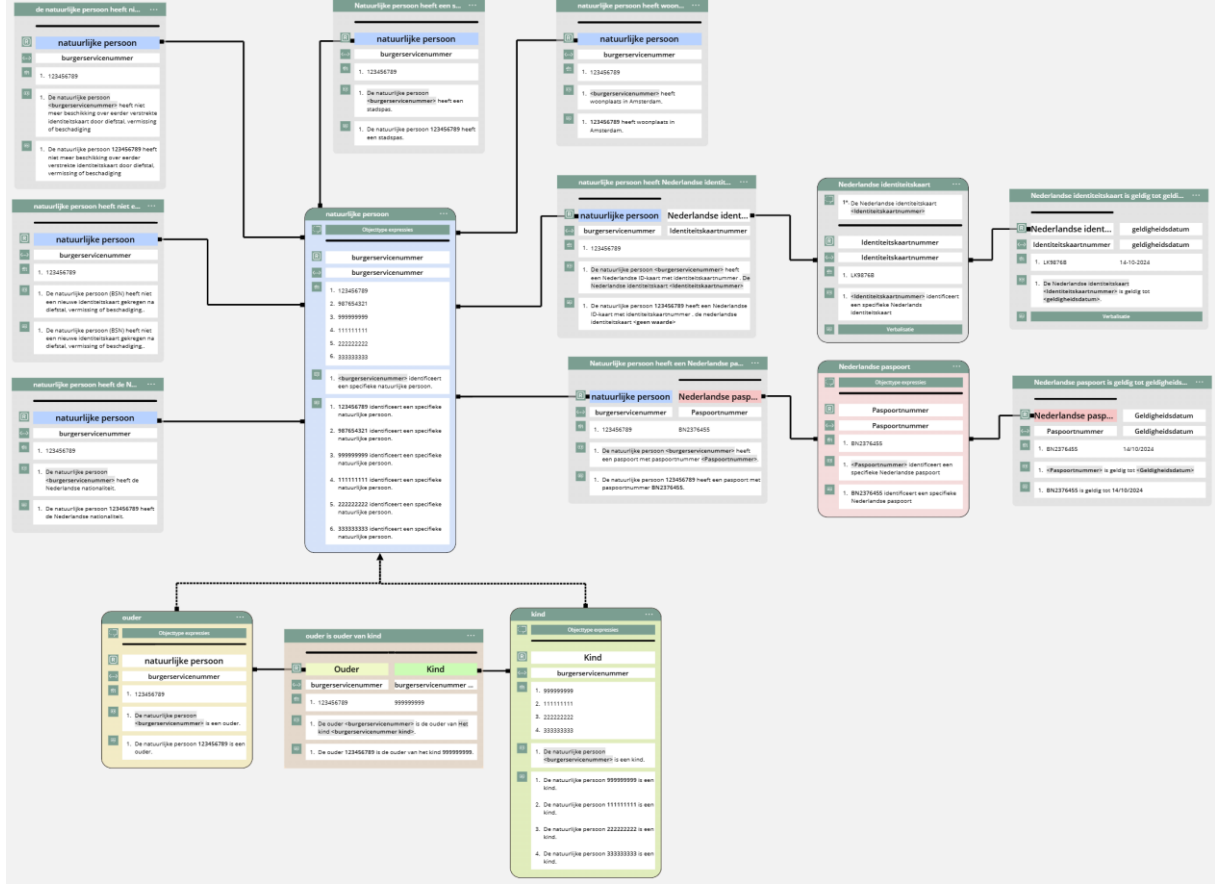
### 13. Tegemoetkoming identiteitskaart (volwassenen)

DRD aanspraak op tegemoetkoming identiteitskaart



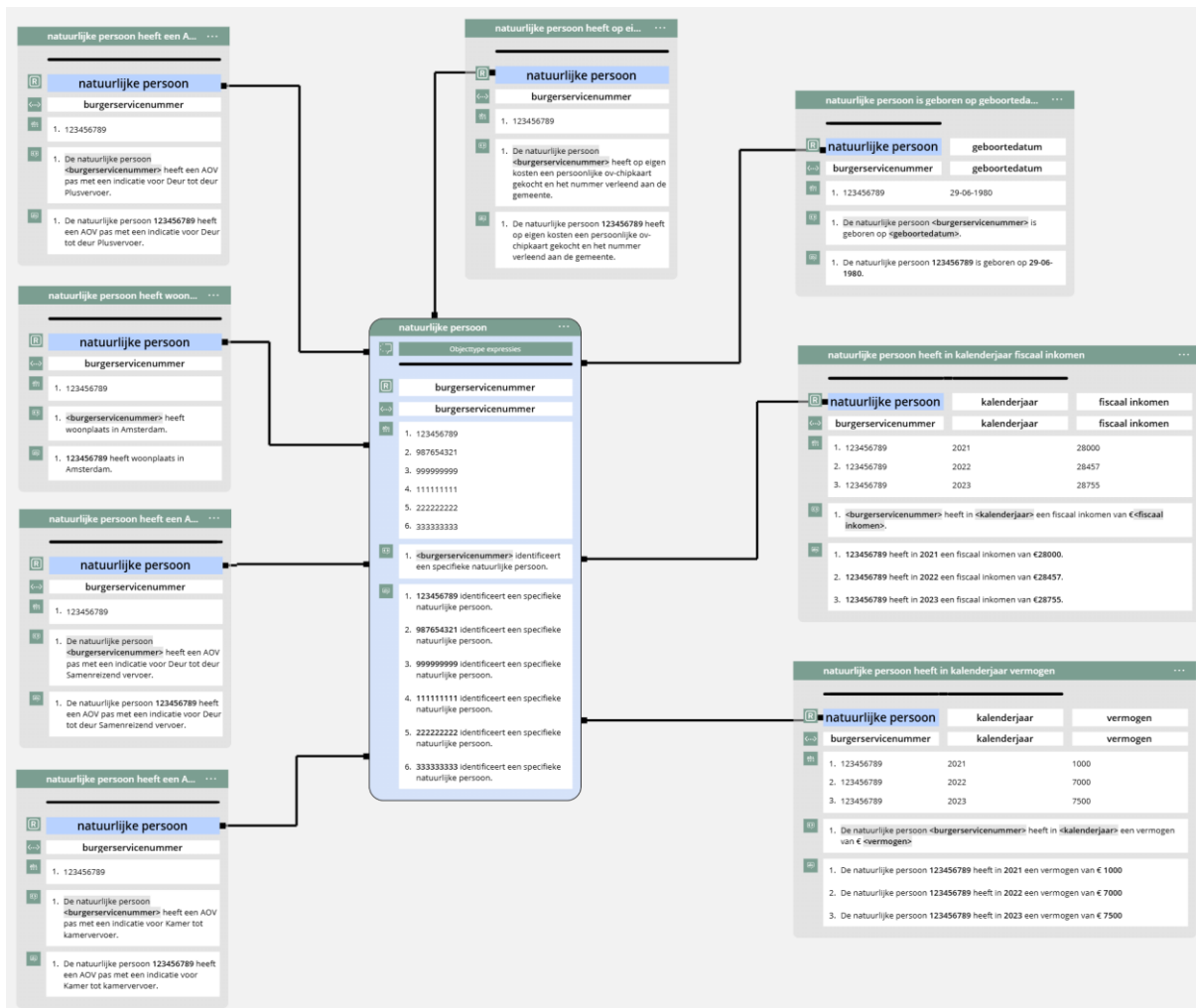


**LET OP:** De uitwerking van de aanspraak op een Stadspas is bij die betreffende regeling uitgewerkt.









# Bijlage 2 – Gegevensmodel en regels - Gemeente Amersfoort

## Parametertabellen en gezamenlijke regels

- het berekeningsjaar moet berekend worden als het jaar uit ( de peildatum )
- de geldigheidsduur Nederlandse ID-kaart in weken van een kind moet berekend worden als de tijdsduur van de peildatum tot de einde geldigheidsdatum Nederlandse ID-kaart van het kind in hele weken
- de geldigheidsduur Nederlands paspoort in weken van een kind moet berekend worden als de tijdsduur van de peildatum tot de einde geldigheidsdatum Nederlands paspoort van het kind in hele weken
- de leeftijd op peildatum van een kind moet berekend worden als de tijdsduur van de geboortedatum van het kind tot de peildatum in hele jaren
- de leeftijd op peildatum van een natuurlijke persoon moet berekend worden als de tijdsduur van zijn geboortedatum tot de peildatum in hele jaren
- het vorig jaar moet berekend worden als het berekeningsjaar min 1

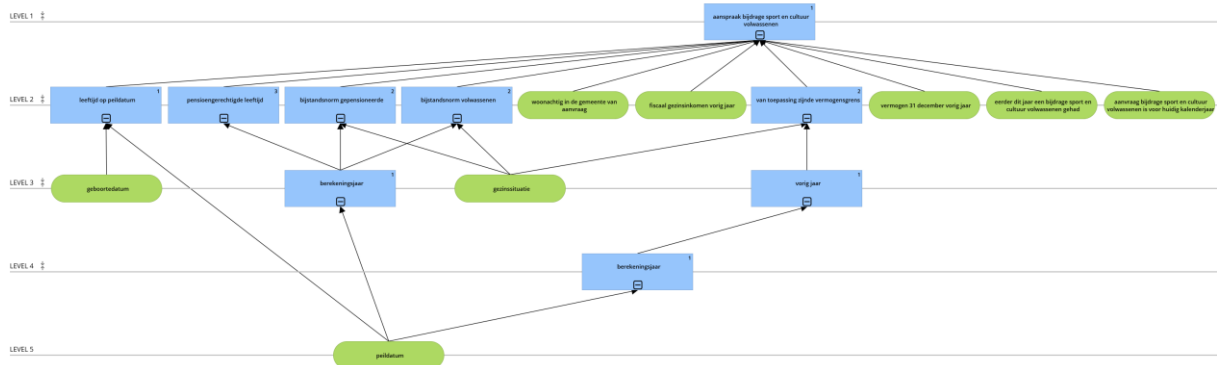
pensioengerechtigde leeftijd	
U	berekeningsjaar pensioengerechtigde leeftijd
1	GELIJK AAN 2024 67
2	GELIJK AAN 2025 67
3	GELIJK AAN 2026 67

bijstandsnorm volwassenen				
U	natuurlijke persoon gezinssituatie	berekeningsjaar	bijstandsnorm volwassenen	bijstandsnorm gepensioneerde
1	GELIJK AAN alleenstaand	GELIJK AAN 2025	15607.32	17444.40
2	GELIJK AAN gezin of samenwonend	GELIJK AAN 2025	22296.12	23882.76

van toepassing zijnde vermogensgrens			
U	natuurlijke persoon gezinssituatie	vorig jaar	van toepassing zijnde vermogensgrens
1	GELIJK AAN alleenstaand	GELIJK AAN 2024	7575
2	GELIJK AAN gezin of samenwonend	GELIJK AAN 2024	15150

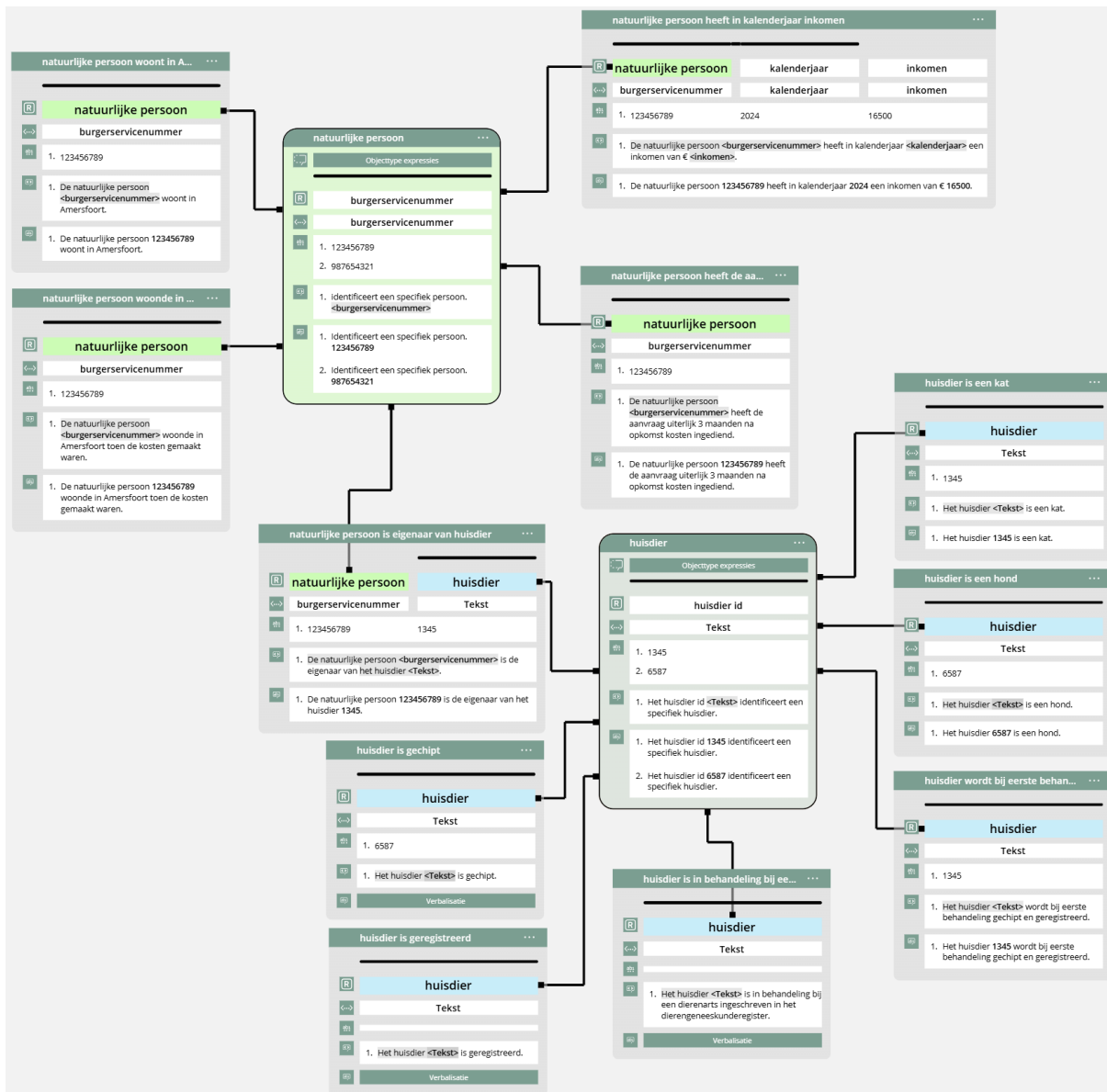
## 1. Bijdrage sport en cultuur volwassenen

DRD aanspraak bijdrage sport en cultuur volwassenen



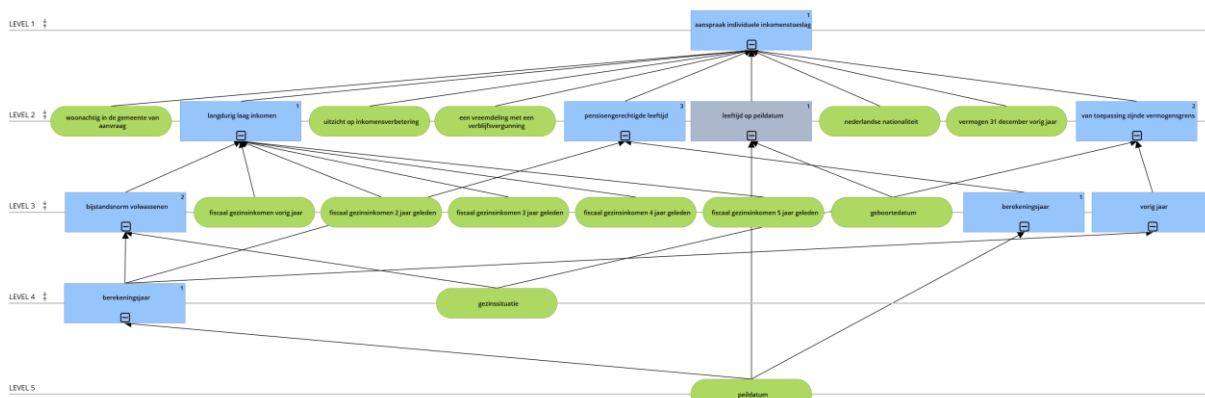




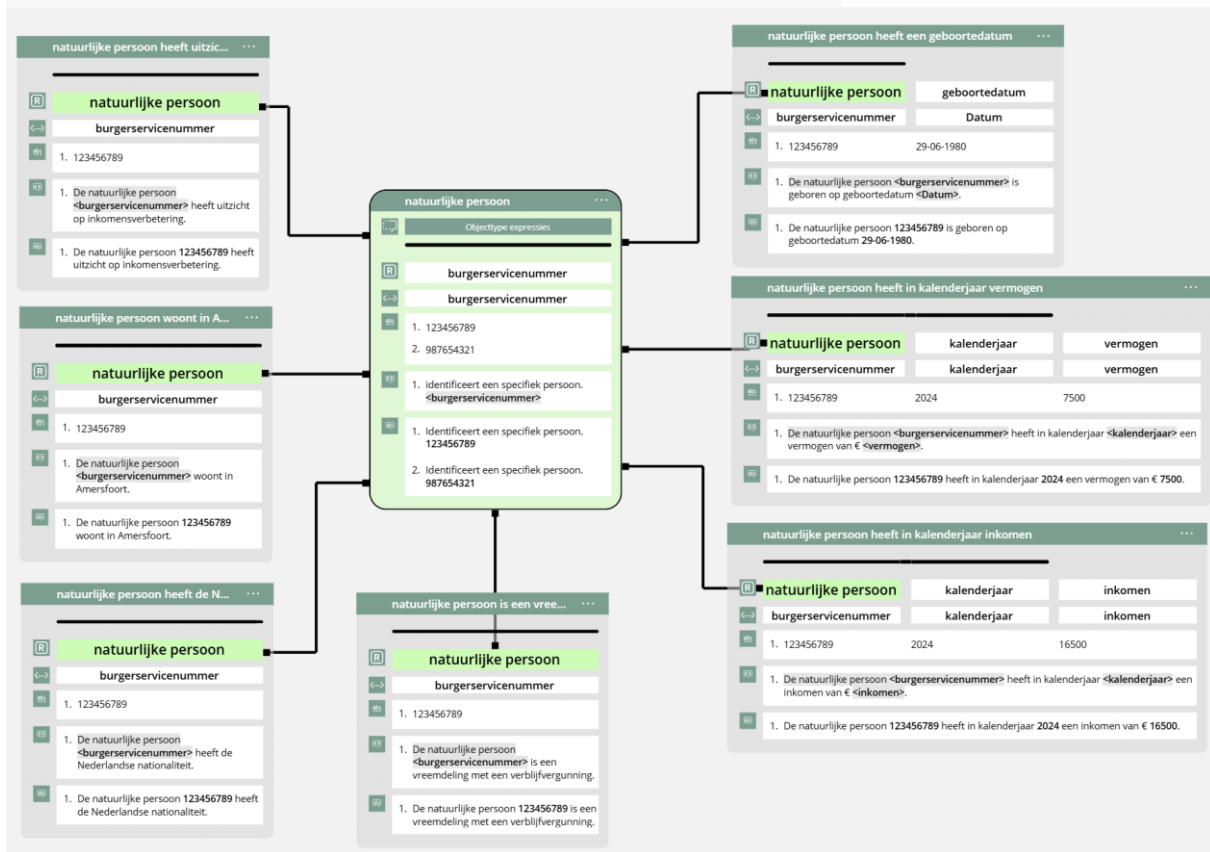


### 3. Individuele inkomstenstoeslag

DRD aanspraak individuele inkomstenstoeslag



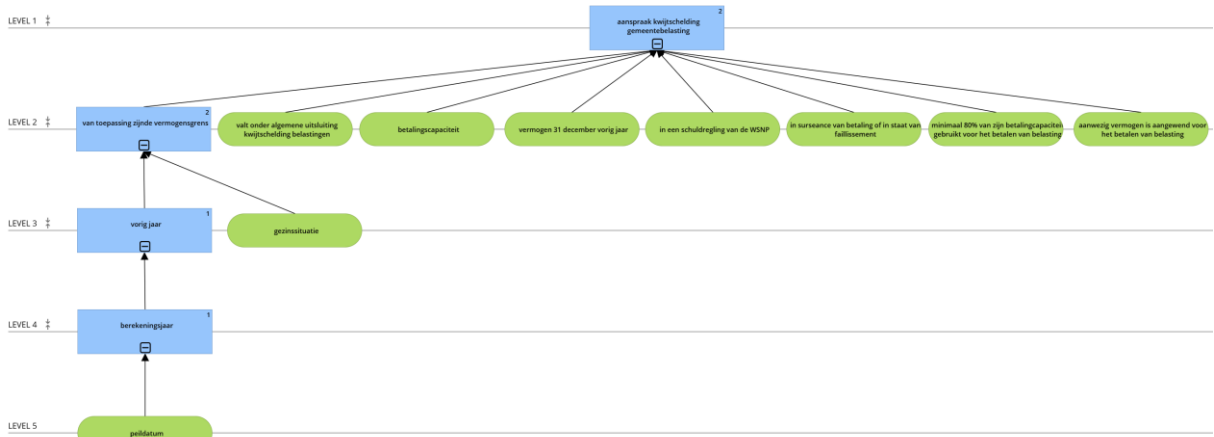
- een natuurlijke persoon heeft aanspraak individuele inkomstenstoeslag
  - indien aan alle van de volgende voorwaarden wordt voldaan:
    - hij is woonachtig in de gemeente van aanvraag
    - zijn leeftijd op peildatum is groter of gelijk aan 21
    - zijn leeftijd op peildatum is kleiner of gelijk aan de pensioengerechtigde leeftijd
    - zijn vermogen 31 december vorig jaar is kleiner of gelijk aan de van toepassing zijnde vermogensgrens
    - hij heeft niet uitzicht op inkomensverbetering
    - hij heeft langdurig laag inkomen
  - er wordt aan ten minste 1 van de volgende voorwaarden voldaan:
    - hij heeft nederlandse nationaliteit
    - hij is een vreemdeling met een verblijfsvergunning
- een natuurlijke persoon heeft langdurig laag inkomen
  - indien aan alle van de volgende voorwaarden wordt voldaan:
    - zijn fiscaal gezinsinkomen vorig jaar is kleiner of gelijk aan 110 % van de bijstandsnorm volwassenen
    - zijn fiscaal gezinsinkomen 2 jaar geleden is kleiner of gelijk aan 110 % van de bijstandsnorm volwassenen
    - zijn fiscaal gezinsinkomen 3 jaar geleden is kleiner of gelijk aan 110 % van de bijstandsnorm volwassenen
    - zijn fiscaal gezinsinkomen 4 jaar geleden is kleiner of gelijk aan 110 % van de bijstandsnorm volwassenen
    - zijn fiscaal gezinsinkomen 5 jaar geleden is kleiner of gelijk aan 110 % van de bijstandsnorm volwassenen



## Proactieve (digitale) dienstverlening bij gemeentelijke regelingen bij laag inkomen

# 4. Kwijtschelding belastingen

DRD aanspraak kwijtschelding gemeentebelasting



**een natuurlijke persoon heeft aanspraak kwijtschelding gemeentebelasting**

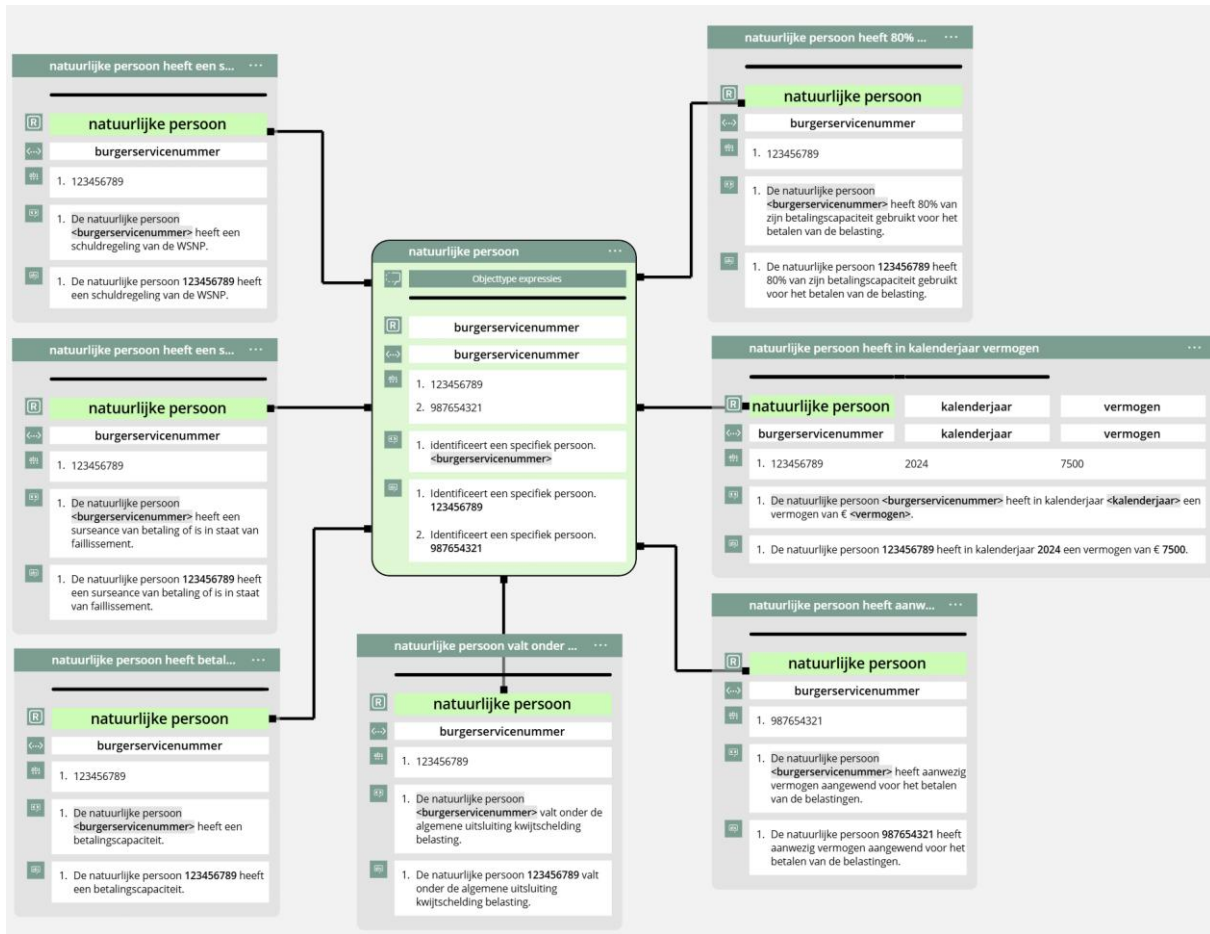
indien aan alle van de volgende voorwaarden wordt voldaan:

- hij is niet in surseance van betaling of in staat van faillissement
- hij is niet in een schuldregling van de WSNP
- hij heeft niet valt onder algemene uitsluiting kwijtschelding belastingen
- hij heeft aanwezig vermogen is aangewend voor het betalen van belasting
- hij heeft minimaal 80% van zijn betalingscapaciteit gebruikt voor het betalen van belasting

**een natuurlijke persoon heeft aanspraak kwijtschelding gemeentebelasting**

indien aan alle van de volgende voorwaarden wordt voldaan:

- hij is niet in surseance van betaling of in staat van faillissement
- hij is niet in een schuldregling van de WSNP
- hij heeft niet betalingscapaciteit
- zijn vermogen 31 december vorig jaar is kleiner of gelijk aan de van toepassing zijnde vermogensgrens
- hij heeft niet valt onder algemene uitsluiting kwijtschelding belastingen



## 5. Tegemoetkoming ID-kaart (kinderen)

