

Datakoppeling

Praktijkbeschrijving Amsterdamse aanpak

Author(s)

Hees, S.J.; Kruithof, M.J.; van Dam, R.; Desain, L. ; Custers, A. L.

Publication date

2023

Document Version

Final published version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Hees, S. J., Kruithof, M. J., van Dam, R., Desain, L., & Custers, A. L. (2023). *Datakoppeling: Praktijkbeschrijving Amsterdamse aanpak*. Hogeschool van Amsterdam.



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/questions>, or send a letter to: University Library (Library of the University of Amsterdam and Amsterdam University of Applied Sciences), Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.



Praktijkbeschrijving Amsterdamse aanpak

Datakoppeling



Auteurs

S.J. Hees

M.J. Kruithof

R. van Dam

L. Desain

A. L. Custers

© 2023 Hogeschool van Amsterdam

Overname van informatie uit deze publicatie is toegestaan onder voorwaarde van een volledige bronvermelding.

Dit onderzoek is gefinancierd door de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) met betrokkenheid van het ministerie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid in het kader van de NWA ronde Schulden en Armoede. Deze publicatie weerspiegelt de mening/ onderzoeksresultaten van de publicerende partij(en). Het NWO is niet aansprakelijk voor enig gebruik dat gemaakt zou kunnen worden van de daarin opgenomen informatie.



Voorwoord

Voor u ligt de praktijkbeschrijving van 'Datakoppeling'.

Deze publicatie is onderdeel van het project 'Vindplaatsen verborgen armen: naar effectievere wegen om huishoudens met een laag inkomen te ondersteunen'. Het project is gestart in september 2020 en wordt uitgevoerd door een breed consortium bestaande uit de gemeenten Almere, Amersfoort, Amsterdam, Hoeksche Waard, Kapelle, Krimpenerwaard, Lelystad, Nijmegen, Schiedam en Vlaardingen, de samenwerkingspartners Stichting Lezen en Schrijven en Over Rood en vier kennisinstellingen te weten; de Universiteit van Amsterdam (UvA), het Nibud, INK. en de Hogeschool van Amsterdam (HvA) die de rol van penvoerder heeft.

Gemeenten hebben miniregelingen voor burgers die rond het bestaansminimum leven (vaak tot 120-130% van het wettelijk sociaal minimum). Van deze regelingen wordt echter niet door alle burgers die er wel recht op hebben gebruik gemaakt. Van burgers met een participatiewet-uitkering is bekend dat zij op een sociaal minimum leven en zij zijn, door hun uitkeringsrelatie, bekend bij hun gemeente. Er zijn echter ook werkende minima, mensen met een WIA/Wajong uitkering en ouderen met alleen AOW, die geen uitkeringsrelatie hebben met de gemeente en daardoor niet bij de gemeente bekend zijn als minima. Deze groep mensen wordt in dit project gerekend tot verborgen armen. Van hen is bekend dat zij weinig gebruik maken van gemeentelijk miniregelingen. Het overkoepelende doel van het project is om gemeenten te faciliteren om deze mensen die in verborgen armoede leven beter te vinden, te bereiken en te ondersteunen.

In dit project zijn we op zoek gegaan naar bestaande initiatieven of praktijken die als mogelijke vindplaats dienen voor deze mensen die in 'verborgen' armoede leven. We leveren in dit project vier praktijk- en implementatiebeschrijvingen op van praktijken die doelgroepen verborgen armen daadwerkelijk bereiken en toe kunnen leiden naar het bestaande aanbod van minimavoorzieningen. Deelnemende gemeenten delen graag hun kennis en ervaringen. De praktijkbeschrijvingen hebben als doel om door andere gemeenten gebruikt te worden om een dergelijke praktijk in hun gemeente te starten zonder daarbij het wiel opnieuw uit te hoeven vinden.

Drs. Lisette Desain (senior onderzoeker Lectoraat Armoede Interventies)

Dr. Anna Louise Custers (lector Armoede Interventies)



Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Begrippen en afkortingen	5
Belangrijkste begrippen	5
Afkortingen	6
Hoofdstuk 1 - Inleiding	7
1.1 Leeswijzer	7
Hoofdstuk 2 - Korte samenvatting Datakoppeling	8
Hoofdstuk 3 - Doel, doelgroep, probleemschets en Theory of Change	9
3.1 Doel	9
3.2 Doelgroep	9
3.3 Probleemschets	10
3.4 Theory of Change	11
Hoofdstuk 4 - Werkwijze	13
4.1 Stap 1. Invoer bepalen, klaarmaken en leveren	13
4.2 Stap 2: Data koppelen	17
4.3 Stap 3: Aanschrijven	17
4.4 De werkwijze samengevat in een processchema	18
Hoofdstuk 5 - Privacy	19
5.1 Black box en transparantiedocument	19
5.2 Verwerkersovereenkomsten	19
Hoofdstuk 6 - Resultaten	20
6.1 Cijfers	20
6.2 Reacties van hulpverleners	20
6.3 Spin-offs	20
Hoofdstuk 7 - Implementatie	22
7.1 Waarom datakoppeling in uw gemeente?	22
7.2 Keuzes bij implementatie	22
7.3 Personeel en kosten	23
7.4 Werkzame elementen	24
Hoofdstuk 8 - Tot slot	25
Bijlagen	
Bijlage 1. Overzicht van betrokken afdelingen, instanties, regelingen en bestanden	26
Bijlage 2. Bronbestanden voor zekere en onzekere minima	28



Begrippen en afkortingen

Belangrijkste begrippen

Black box: een beschermde omgeving (applicatie) waarbinnen de datakoppelingen worden gemaakt. De inhoud hiervan is niet in zijn geheel raadpleegbaar; alleen met de *output* ervan kan worden gewerkt. Uit de *black box* rolt een adreslijst van rechthebbenden die vervolgens worden aangeschreven.

Transparantiedocument: centraal document bij de *black box*. Hierin staat precies beschreven onder welke voorwaarden, waarvoor en hoe de *output* van de black box mag worden gebruikt.

Verwerkersovereenkomst: afzonderlijke overeenkomst met elke leverancier van data. Hierin staat precies beschreven hoe en voor welke doeleinden de ontvangende partij ('verwerker') de gegevens mag gebruiken

Korte aanvraag: aanvraag die een burger doet voor een regeling, door een vooraf al (deels) door de gemeente ingevuld aanvraagformulier te ondertekenen en eventueel aan te vullen met de nog ontbrekende informatie.

Lange aanvraag: aanvraag die een burger doet voor een regeling, door een volledig aanvraagformulier in te vullen met alle benodigde informatie.

Minima: alle inwoners met een inkomen en vermogen onder de gemeentelijke armoedegrens. In Amsterdam is deze grens per 1 januari 2023 vastgesteld op 130% van het sociaal minimum.

Onzekere minima: mensen of huishoudens waarvan de gemeente weet dat zij waarschijnlijk voldoen aan de voorwaarden voor de minimavoorzieningen, maar dat nog moet toetsen.

Zekere minima: mensen of huishoudens waarvan de gemeente al zeker weet dat ze voldoen aan de voorwaarden voor de minimavoorzieningen.

Regelingen: tegemoetkomingen die de gemeente Amsterdam aanbiedt om minima te ondersteunen. Hieronder valt ten behoeve van de leesbaarheid in dit rapport ook de gemeentelijke kwijtschelding. Een groot deel van de regelingen wordt in de Amsterdamse praktijk overigens aangeduid met de term '(minima)voorzieningen'.

Afkortingen

AIO: Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen

AVG: Algemene Verordening Gegevensbescherming

BRP: Basisregistratie Personen

CBS: Centraal Bureau voor de Statistiek

DIA: Dynamisch Inkomensbestand Amsterdam

OIS: Onderzoek, Informatie en Statistiek

SVB: Sociale Verzekeringsbank

ToC: Theory of Change

Tozo: Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandige ondernemers (in verband met corona)

UWV: Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen

WW: Werkloosheidsuitkering

WIA: Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen

Wajong: Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten

1

Inleiding

Minimaal één derde van Nederlanders die weinig geld hebben en daardoor recht hebben op inkomensondersteuning van de gemeente, maakt geen gebruik van die ondersteuning¹. Deze mensen moeten rondkomen van een zeer laag inkomen en gemeenten willen hen daarom graag beter bereiken om ondersteuning te kunnen bieden. De gemeente Amsterdam doet dat onder andere via het project 'Datakoppeling'. Kort gezegd worden in dit project Amsterdammers persoonlijk aangeschreven over de regelingen waar zij (waarschijnlijk) recht op hebben, op basis van adreslijsten die tot stand zijn gekomen door data aan elkaar te koppelen.

Voor u ligt een praktijkbeschrijving van Datakoppeling. Voor het opstellen hiervan is documentonderzoek gedaan en zijn groepsinterviews afgenomen met medewerkers van de gemeente Amsterdam die betrokken zijn bij Datakoppeling. Het doel van de praktijkbeschrijving is om andere gemeenten die ook het bereik van hun regelingen willen vergroten te inspireren en handvatten te bieden om ook een datakoppeling op te zetten. De lokale uitwerking daarvan is deels contextafhankelijk en zal dus per gemeente verschillen.

1.1 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 staat een korte samenvatting van het project beschreven. In hoofdstuk 3 beschrijven we het doel, de doelgroep, de probleemschets en de *Theory of Change* van Datakoppeling. In hoofdstuk 4 beschrijven we stap voor stap hoe de gemeente Amsterdam Datakoppeling in de praktijk brengt. Hoofdstuk 5 gaat over privacy, hoofdstuk 6 toont de resultaten van Datakoppeling en hoofdstuk 7 biedt handvatten voor implementatie in andere gemeenten die (meer) willen werken met datakoppelingen. We eindigen vervolgens met een korte slotbeschouwing in hoofdstuk 8.

Bijlagen 1 en 2 bieden een beknopt en schematisch overzicht van alle afdelingen, instanties, regelingen en bestanden die zijn beschreven in de lopende tekst.

1 Het exacte percentage hangt ervan af naar welke ondersteuning precies wordt gekeken: voor algemene bijstand gaat het om ongeveer 35% (Significant APE, in opdracht van Inspectie SZW (2023), Niet-gebruik inkomensondersteunende regelingen SZW. Een synthesestudie). Wanneer ook naar gemeentelijke armoederegelingen wordt gekeken kan dit oplopen tot wel 50% (W.S. Conen (2023). Verborgene armoede in Nederland. Een kwantitatief onderzoek naar de omvang, kenmerken, locaties en dynamiek van verborgen armen, AIAS-HSI Working Paper 11. Amsterdam: AIAS-HSI)



2

Korte samenvatting Datakoppeling

De Amsterdamse regelingen zijn voor veel Amsterdammers met een inkomen onder de armoedegrens een noodzakelijke aanvulling om rond te kunnen komen, zo bleek uit de Minima-effectenrapportage van het Nibud. Daarom doet de gemeente Amsterdam veel om deze regelingen 'aan de man' te brengen: te zorgen dat iedereen die recht heeft op deze regelingen ze ook echt aanvraagt en gebruikt. Datakoppeling is daar een belangrijk voorbeeld van.

Op basis van datakoppelingen stuurt de gemeente persoonlijke brieven naar minima die al ergens bij de gemeente in beeld zijn. Zo worden zij geattendeerd op de regelingen waar ze (waarschijnlijk) voor in aanmerking komen. De gemeente weet dat bijvoorbeeld doordat deze mensen een regeling al langer ontvangen, doordat ze al een andere regeling ontvangen maar nog niet alle, of doordat ze gebruikmaken van andere ondersteuning die verband houdt met een laag inkomen, zoals een bijstandsuitkering. Vanzelfsprekend is de precieze werkwijze zo ingericht dat de privacy van de inwoners wordt gerespecteerd conform de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG).

Veel Amsterdammers ontvangen in dit kader meerdere brieven per jaar omdat verschillende regelingen verschillende aanvraagperiodes hebben. Elke brief gaat vergezeld van een aanvraagformulier waarmee de regeling in kwestie ook daadwerkelijk op dat moment kan worden aangevraagd. De aanvraagformulieren zijn 'verkort', wat betekent dat ze zo veel mogelijk vooringevuld zijn met de informatie die de gemeente al heeft. De Amsterdammer hoeft het formulier alleen nog ondertekend terug te sturen, in sommige gevallen aangevuld met inkomens- en vermogensinformatie. Wanneer dat juridisch kan, wordt zelfs 'ambtshalve' toegekend zonder aanvraag.

De datakoppelingen zijn begonnen in 2022 en zijn gaandeweg steeds verder uitgebreid. Ten eerste houdt de gemeente rechthebbenden die eenmaal bekend zijn op deze manier 'binnen boord'. Zij hoeven niet meer elk jaar zelf de aanvraagperiodes bij te houden en zo wordt het risico verkleind dat ze misschien een regeling mislopen terwijl al bekend is dat ze daar wel recht op hebben.

Daarnaast wordt door het onderling vergelijken van verschillende bestanden het bereik van elke afzonderlijke regeling zo optimaal mogelijk gemaakt. Als iemand met kinderen bijvoorbeeld al wel de Stadspas (de meest algemene Amsterdamse regeling) ontvangt maar nog niet alle regelingen voor kinderen, benadert de gemeente diegene daar specifiek over.

Het onderlinge vergelijken is vervolgens ook uitgebreid met bestanden van andere afdelingen, zoals Gemeentebelastingen, en zelfs andere overheidsinstanties, zoals de Sociale Verzekeringsbank (SVB). Het is een wens van de gemeente Amsterdam om het aantal externe data(leveranciers) uit te breiden.

3

Doel, doelgroep, probleemschets en Theory of Change

3.1 Doel

Het hogere doel dat de gemeente Amsterdam wil bereiken met Datakoppeling, ofwel de impactmissie van het project, is als volgt:

Amsterdamse minima maken gebruik van alle regelingen voor mensen met een laag inkomen en vermogen waar ze recht op hebben, doen (mede) daardoor volwaardig mee in de stad en in de samenleving en hebben perspectief op een betere toekomst.

De volgende (sub)doelen dragen bij aan het bereiken van deze impactmissie:

- Minima die eenmaal de regelingen ontvangen waar ze recht op hebben, 'binnen boord' houden als die regelingen weer opnieuw aangevraagd moeten worden;
- Minima die eenmaal een regeling ontvangen vervolgens ook bereiken met de andere regelingen waar ze (mogelijk) recht op hebben;
- Minima die nog geen regeling ontvangen maar wel andere ondersteuning die verband houdt met een laag inkomen, van de gemeente, ook bereiken met de regelingen;
- Minima die nog geen regeling ontvangen maar wel andere ondersteuning die verband houdt met een laag inkomen, van een andere instantie, ook bereiken met de regelingen².

3.2 Doelgroep

In principe behoren alle Amsterdamse minima, dus alle inwoners met een inkomen en vermogen onder de Amsterdamse armoedegrens³, tot de doelgroep van Datakoppeling. Wanneer hetzelfde onderscheid in groepen wordt gemaakt als hierboven bij de subdoelen, gaat het concreter om: minima die al in beeld zijn uit het voorgaande jaar, minima die al in beeld zijn via één of meer andere regelingen en minima die in beeld zijn via andere ondersteuning die verband houdt met een laag inkomen via de gemeente dan wel via een andere instantie waarmee wordt samengewerkt.

2 Het is een wens van de gemeente Amsterdam om de samenwerkingen met andere instanties in de toekomst nog verder uit te breiden.

3 In Amsterdam wordt op het moment van schrijven als armoedegrens een inkomen van onder de 130% van het wettelijk sociaal minimum gehanteerd.

De gemeente Amsterdam stuurt ook extra aan op het bereiken van specifieke (sub)doelgroepen binnen de minimapopulatie, zoals kinderen, ouderen en zelfstandige ondernemers, door de samenwerking te zoeken met andere afdelingen en instanties die deze mensen in hun 'klantenbestand' hebben, zoals met de afdeling Onderwijs, Jeugd en Zorg van de gemeente.

Het proactief benaderen van rechthebbenden op een zo eenvoudig mogelijke manier, wat onderdeel is van deze aanpak, is bovendien ook bedoeld om anderstaligen, laaggeletterden, minder digitaal vaardige mensen en mensen die veel stress ervaren vanwege hun geldzorgen beter te bereiken, omdat zij dankzij deze werkwijze minder zelf hoeven uit te zoeken op internet en in geschreven teksten.

3.3 Probleemschets

De gemeente Amsterdam begon in 2002 met het koppelen van data om minima die in het ene jaar regelingen hadden ontvangen daar het volgende jaar weer op te attenderen. Een deel van de regelingen moet namelijk elk jaar opnieuw worden aangevraagd, en vaak ook op verschillende momenten. De gemeente Amsterdam merkte dat zij hier mensen 'kwijtraakte' die niet opnieuw een aanvraag deden.

Vermoed wordt dat bijvoorbeeld meespeelde dat mensen de aanvraag in eerste instantie niet zelf hadden gedaan maar via een hulpverlener of iemand uit hun eigen netwerk en er zelf niet zo bewust mee bezig waren. Of dat er ook andere problemen spelen, zoals het aanpakken van schulden, die op het moment dat er ook een nieuwe aanvraagperiode ingaat nog kritieker zijn en daarom meer *top of mind* dan het aanvragen van een regeling. Ook kan meespelen dat de gemeente Amsterdam steeds meer digitaliseert. Het is nog steeds mogelijk om een papieren aanvraagformulier in te dienen en online zijn de papieren aanvraagformulieren ook nog te vinden, maar mogelijk zijn er mensen die dit niet weten of niet kunnen en daarom die stap niet zetten. Het aanvragen van alle regelingen vergt redelijk wat administratieve handelingen en juist mensen die tot de doelgroep van deze (regelingen) behoren (lukt) dat niet altijd, bijvoorbeeld door de stress die vaak met armoede gepaard gaat of een aangetast vertrouwen in de overheid.

Naast dat er mensen uit beeld raakten bij overgangen naar nieuwe aanvraagperiodes, zag de gemeente Amsterdam ook dat niet alle ontvangers van een bepaalde regeling ook **alle** regelingen ontvingen waar ze recht op hadden.

Tot slot bleek uit de jaarlijkse Amsterdamse Armoedemonitor dat er ook een groep minima was die nog met geen enkele regeling werd bereikt. In 2015 ging het om 36% van de gehele minimadoelgroep⁴. De gemeente Amsterdam kent verschillende signalen van de achterliggende redenen, zoals dat er mensen zijn die de regelingen helemaal niet kennen, of die zich er niet bewust van zijn dat ze tot de rechthebbenden behoren, of die er niet uitkomen met de aanvraagprocedure.

Ook Onderzoek, Informatie en Statistiek (OIS) van de gemeente Amsterdam constateerde in 2015 in het onderzoek 'Bekendheid en bereik minimaregelingen' dat rechthebbenden regelmatig niet alle regelingen kennen en dat het vergaren en bijhouden van kennis over de verschillende regelingen en het doorlopen van de verschillende aanvraag(procedures) door een deel van de mensen als ingewikkeld, verwarrend en ontmoedigend wordt ervaren.

4 Zie voor meer cijfers hoofdstuk 6: Resultaten.

Ook hulpverleners hebben bovendien niet altijd alle regelingen en de exacte (actuele) voorwaarden daarvan scherp, ook al doet de gemeente Amsterdam aan voorlichting en netwerkbijeenkomsten voor hulpverleners.

Om uiteenlopende redenen weten dus niet alle minima de weg te vinden naar de regelingen waar zij recht op hebben. De gemeente kan de regelingen niet automatisch aanbieden, omdat zij in verband met de AVG geen toegang heeft tot de inkomensgegevens van alle mensen in de stad en omdat de Participatiewet een actieve aanvraag met een handtekening van de aanvrager vereist. Met de datakoppeling doet de gemeente Amsterdam zo veel mogelijk wat *wel* kan en mag, door data te verzamelen uit afzonderlijke bronnen waar wel toegang toe is (al dan niet beperkt).

Ook het efficiënter inrichten van de werkprocessen was overigens een belangrijke reden om meer gebruik te maken van data die al in huis zijn. In Amsterdam zijn het aanbod van regelingen en de populatie die daarvan gebruikmaakt zo omvangrijk⁵ dat ervoor werd gekozen om bij het behandelen van aanvragen zo veel mogelijk geautomatiseerd te werken in plaats van handmatig. Naast dat het bijdraagt aan het optimaliseren van het bereik heeft het ambtshalve verstrekken van regelingen en het ontvangen van verkorte aanvraagformulieren voor de gemeente Amsterdam dus ook als voordeel dat er wordt bespaard op capaciteit die anders nodig zou zijn om alle aanvragen handmatig af te handelen.

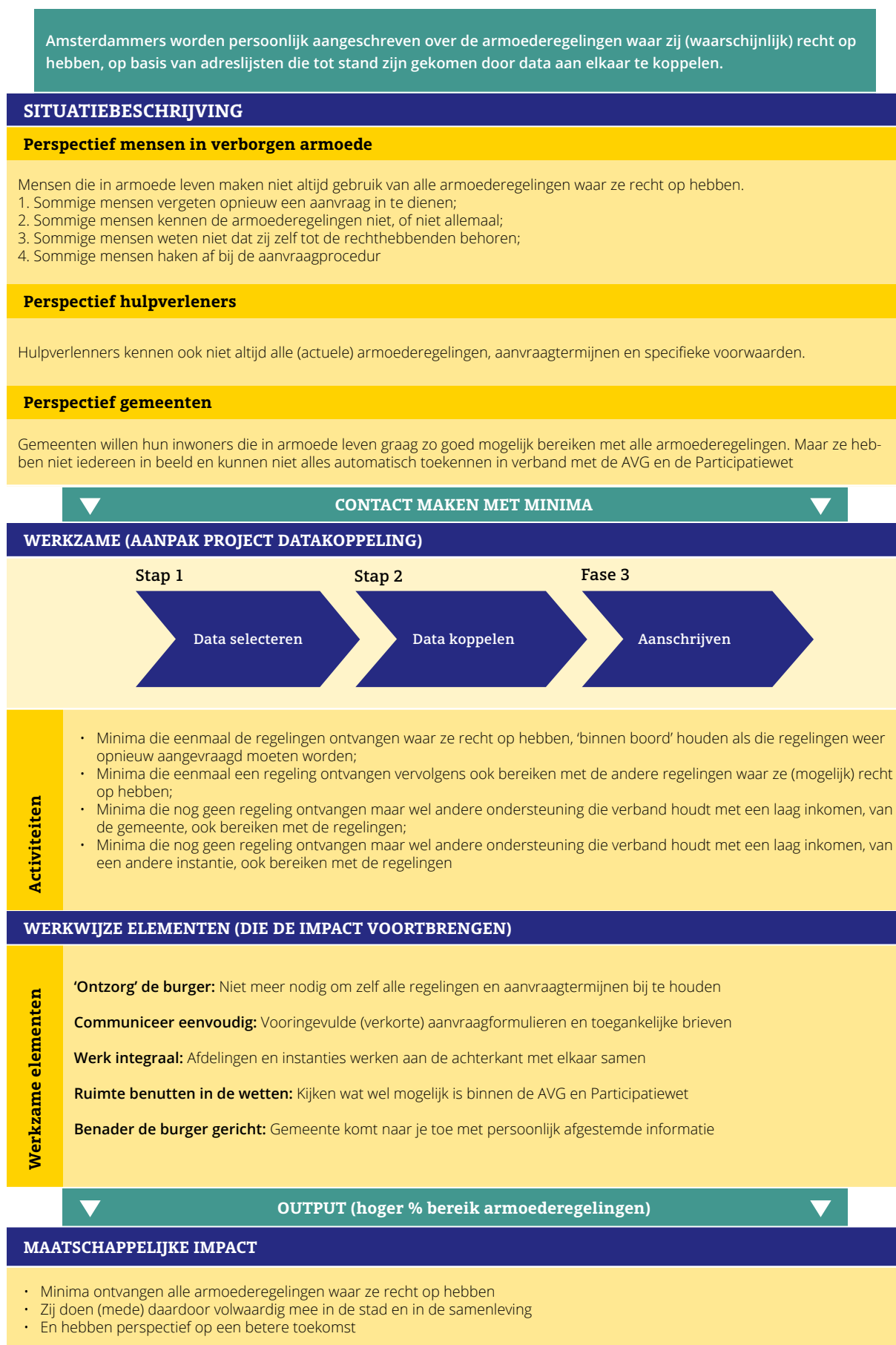
3.4 Theory of Change

De Theory of Change (ToC) wordt ook wel de verandertheorie genoemd. Bij een ToC staan twee hoofdvragen centraal: 1. Wat is de effectiviteit van een interventie: draagt de interventie uiteindelijk bij aan het beoogde doel, ook wel de lange-termijnverandering? 2. Via welke veranderingen of verbeteringen (zoals we veronderstellen in de ToC) wordt dit bereikt? Deze manier van verklaren is in opkomst in Nederland. Een kenmerk van deze methode is dat expliciet wordt gemaakt via welke tussentijdse veranderingen of verbeteringen het uiteindelijke doel wordt behaald, en wat de relatie tussen deze veranderingen is. In de figuur op de volgende pagina staat de uitgewerkte ToC van Datakoppeling weergegeven.

De ‘maatschappelijke impact’ en de ‘situatiebeschrijving’ in de ToC zijn gebaseerd op het hogere doel en de probleemschets die zijn beschreven in respectievelijk paragraaf 3.1 en 3.3 van dit hoofdstuk. De ‘werkwijze’ in de ToC wordt uitgebreid toegelicht in hoofdstuk 4: Werkwijze. Meer informatie over de ‘werkzame elementen’ in de ToC is tot slot te vinden in hoofdstuk 7: Implementatie.

5 In 2020 ontvingen bijvoorbeeld ruim 120.000 mensen (volwassenen en kinderen) de Stadspas, de grootste minimavoorziening in Amsterdam in termen van ontvangers. Naast de Stadspas heeft Amsterdam nog meer dan tien minimavoorzieningen, zoals een Collectieve zorgverzekering, Scholierenvergoeding en Gratis ov voor ouderen.

Figuur 1. De ToC van de Amsterdamse Datakoppeling





4 Werkwijze

Datakoppeling van Amsterdam is een vorm van datagestuurd werken, waarbij kortgezegd een totaaloverzicht van alle Amsterdammers en hun adressen op een beveiligde manier wordt vergeleken met een aantal voor dit doel beschikbaar gestelde personenregistraties (klantenbestanden) die inkomensinformatie bevatten. Uit die vergelijking rollen adressenlijsten van mensen die zeker of waarschijnlijk recht hebben op één of meerdere regelingen waar ze nog geen gebruik van maken en die mensen ontvangen dan een brief met een aanvraagformulier.

De gemeente Amsterdam doet dit, mede vanwege de grote schaal waar het in Amsterdam om gaat, met een zo veel mogelijk geautomatiseerd proces. Dit proces wordt in dit hoofdstuk nader beschreven en bestaat in grote lijnen uit de volgende drie stappen: eerst de invoer bepalen, dan de vergelijking maken en tot slot de mensen aanschrijven die uit de vergelijking naar voren zijn komen. Deze stappen zullen op hoofdlijnen van toepassing zijn in elke gemeente die datagestuurd inwoners wil aanschrijven, ook als ervoor wordt gekozen om dat minder geautomatiseerd te doen.

De invulling van de drie stappen kan op vele manieren worden vormgegeven, afhankelijk van wat het beste past bij de gemeente in kwestie. In dit hoofdstuk wordt de praktijk van Amsterdam beschreven als voorbeeld. In hoofdstuk 7 (Implementatie) is meer te lezen over de verschillende mogelijkheden voor implementatie elders. Overigens staat de gemeente Amsterdam op het punt om haar werkproces deels te wijzigen; er wordt overgestapt van een applicatie van een derde partij naar een 'Armoedeframework' in eigen beheer.

4.1 Stap 1. Invoer bepalen, klaarmaken en leveren

De bestandvergelijkingen beginnen met het bepalen van welke bestanden en natuurlijk ook met het klaarmaken en daadwerkelijk leveren van die de 'invoer' gaan zijn. In de loop van de jaren heeft de gemeente Amsterdam hier werkprocessen voor ingericht en afspraken over gemaakt met alle eigenaars van de data (leveranciers). Hierover is meer te lezen in hoofdstuk 5 (Privacy) en 7 (Implementatie). In deze paragraaf wordt nu eerst verder beschreven om welke databronnen het momenteel in Amsterdam gaat. Het gaat om een combinatie van data van binnen de eigen afdeling, data van binnen de eigen organisatie en data van buiten de organisatie. In bijlage 1 is een volledig overzicht te vinden van alle betrokken afdelingen en hun bestanden.

Eigen data van vorig jaar en van afzonderlijke regelingen

Een deel van de data is dichtbij huis te vinden, in de eigen bestanden van de dienst Werk, Participatie en Inkomen en de afdeling Armoedebestrijding. Het gaat om de klantenbestanden van de bijstand en bijzondere bijstand en daarnaast die van de minimavoorzieningen van het lopende kalenderjaar en het voorgaande kalenderjaar.

Die van het lopende kalenderjaar bevatten de zogeheten 'zekere minima' (zie kader) en dienen ter onderlinge vergelijking. De Stadspas is bijvoorbeeld de bekendste, meest gebruikte en breedste regeling, waar alle Amsterdamse minima voor in aanmerking komen. Uit het klantenbestand daarvan

kunnen mensen geïdentificeerd worden die ook voor andere regelingen in aanmerking komen, zoals de Scholierenvergoeding in het geval dat zij kinderen hebben.

De klantenbestanden van het voorgaande kalenderjaar dienen om te beoordelen of de mensen die daarin staan ook dit jaar weer in aanmerking komen. Voor een aantal minimavoorzieningen doet de gemeente Amsterdam elk jaar een zogeheten 'herbeoordeling' door de bestanden te laten toetsen bij het landelijke Inlichtingenbureau⁶. Het Inlichtingenbureau koppelt vervolgens aan de gemeente terug of iemand nog steeds tot de minimadoelgroep behoort en dus opnieuw in aanmerking komt voor minimavoorzieningen.

Zekere en onzekere minima

De gemeente Amsterdam schrijft inwoners aan die per definitie een inkomen en vermogen hebben waarmee ze tot de minimadoelgroep behoren en dus recht hebben op de regelingen, en daarnaast ook nog mensen die *waarschijnlijk* recht hebben op de regelingen. Amsterdam toetst het recht op de regelingen op het inkomen over het voorgaande kalenderjaar (het zogeheten 'refertejaar'). De mensen waarbij deze toets al gedaan is over die periode zijn de 'zekere minima'. De mensen die waarschijnlijk recht hebben op de regelingen, maar waarvoor deze toets nog niet over deze periode is gedaan, zijn de 'onzekere minima'. Dit onderscheid is van belang voor de manier waarop deze mensen vervolgens worden aangeschreven: zie daarvoor hoofdstuk 4.3 (Aanschrijven). In het bijlage 2 is precies te lezen welke bronbestanden zekere minima bevatten en welke onzekere minima.

Data van andere afdelingen binnen de gemeente

De afdeling Armoedebestrijding werkt samen met verschillende andere afdelingen van de gemeente Amsterdam die de eigenaar en leverancier zijn van andere databestanden die relevant zijn voor de koppelingen.

Essentieel is de Basisregistratie Personen (BRP), in Amsterdam afkomstig van de afdeling Basisinformatie. Deze registratie van alle mensen die in Amsterdam staan ingeschreven en hun adressen is nodig om de brieven en aanvraagformulieren op de post te kunnen doen. Een tweede registratie die de koppeling in gaat is de Leerlingenadministratie van alle schoolgaande kinderen in Amsterdam, aangeleverd door de afdeling Onderwijs, Jeugd en Zorg. Deze is nodig om te kunnen bepalen welke mensen moeten worden aangeschreven over de regelingen die specifiek voor scholieren zijn.

Verder worden data aangeleverd door de Dienst Gemeentelijke Belastingen Amsterdam. Zij zijn eigenaar van de bestanden van de kwijtschelding van gemeentebelastingen.

6 Het Inlichtingenbureau is een Stichting, opgericht in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten, die een black box heeft met onder andere informatie uit de polisadministratie van het UWV. De kerntaak van het Inlichtingenbureau is om de rechtmatigheid van uitkeringen te onderzoeken.

TOZO

Van 1 maart 2020 tot en met 1 oktober 2021 was de Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandige ondernemers (TOZO) in werking vanwege de coronacrisis en daarna een tijdelijke overgangsregeling naar de Bijstand voor zelfstandigen (Bbz). De gemeente voerde deze regeling uit en kwam zo in contact met ZZP'ers, een groep die zij al langer graag veel beter wilde bereiken. Aanvragers van de TOZO en de overgangsregeling Bbz werden in de digitale omgeving MijnAmsterdam, waar zij de status van hun aanvraag in de gaten konden houden, geattendeerd op het bestaan van de regelingen met een verwijzing naar de reguliere, 'lange' (niet verkorte) aanvraagmogelijkheden. Ook hebben de mensen die TOZO ontvangen hebben per post van de afdeling Ondersteuning Ondernemers, die de TOZO uitvoerde, informatie gekregen over de minimavoorzieningen. Later hebben de mensen die de TOZO ontvingen via Ondersteuning Ondernemers ook informatie ontvangen over de Energietoeslag. En mensen waarbij de Bbz is omgezet in een gift worden meegenomen in de datakoppeling waardoor zij ambtshalve de Stadspas ontvangen.

Data van andere instanties

Ook bij andere instanties buiten de gemeente bevinden zich klantenbestanden van ondersteuning die wordt verstrekt in verband met een laag inkomen. Uitwisseling met deze partijen biedt de kans om het bereik van de regelingen te vergroten onder 'nieuwe' mensen, die nog niet bij de gemeente in beeld zijn. Zo maakt de gemeente Amsterdam gebruik van een bestand van de Sociale Verzekeringsbank (SVB), de uitvoerder van de Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen (AIO). Dit gebeurt via het landelijke Inlichtingenbureau, dat hierboven al even beschreven is bij de tekst over de bestanden van ontvangers van minimavoorzieningen in het voorgaande kalenderjaar.

Wensenlijst: bestanden UWV en Belastingdienst

Het liefst zou de gemeente Amsterdam ook samenwerkingen opzetten met het UWV en de Belastingdienst, al dan niet via het Inlichtingenbureau, omdat die ook indicaties hebben tot de rechthebbenden behoort. Daarmee kunnen hopelijk ook 'nieuwe' minima, die nu in verborgen armoede leven volgens de definitie van dit onderzoeksproject, geïdentificeerd worden die op dit moment nog verder van de gemeente af staan, zoals werkende minima (zowel zelfstandig als in loondienst) en mensen met een (gedeeltelijke) arbeidsongeschiktheidsuitkering. Momenteel toetst de gemeente Amsterdam via het Inlichtingenbureau echter enkel nog de inkomens van mensen die al een regeling ontvangen en worden dus geen nieuwe rechthebbenden geïdentificeerd, met uitzondering van ontvangers van de Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen (AIO). In het verleden zijn er wel acties geweest waarbij het UWV aan ontvangers van WW en Wajong in hun online persoonlijke UWV-omgeving een bericht toonde over de minimavoorzieningen. Dit kon zonder data uit te wisselen.

4.2 Stap 2: Data koppelen

Bij de daadwerkelijke koppeling van de data worden de verschillende bestanden met elkaar vergeleken, om zo te kunnen zien wie al wel in het ene, maar nog niet in het andere bestand voorkomt. Dit gebeurt in het geval van Amsterdam momenteel in de applicatie Socratis, ontwikkeld door het Groningse bedrijf KWIZ. Socratis wordt in Amsterdam beheerd door twee daartoe geautoriseerde medewerkers van de gemeente (applicatiebeheerders) maar de inhoud ervan is een *black box*. Dat wil zeggen dat niemand rechtstreeks de volledige database kan raadplegen en kan zien *waarom* (vanuit welk bronbestand) iemand uit de *black box* komt als zijnde rechthebbend. Dit in verband met de privacy, waarover meer te lezen is in hoofdstuk 5.

Momenteel is de gemeente Amsterdam bezig met het ontwikkelen van een eigen 'Armoedeframework', waarmee het koppelen van de data in eigen beheer komt, onder andere om meer *real-time* gebruik te kunnen maken van gegevens.

4.3 Stap 3: Aanschrijven

Uit de bestandsvergelijkingen van stap 2 rollen de adreslijsten met de huishoudens die moeten worden aangeschreven, plus de info of zij zekere of onzekere minima zijn. Die informatie is van belang om te bepalen welk type aanvraagformulier iemand toegestuurd krijgt.

De aanvraagformulieren zijn zo veel mogelijk verkort, door geen informatie (opnieuw) uit te vragen die de gemeente al heeft. Bij de huishoudens die uit de koppelingen zijn gerold als *zekere* minima hoeft geen inkomenstoets meer plaats te vinden en daarom kunnen zij een aanvraagformulier krijgen dat alleen nog ondertekend teruggestuurd hoeft te worden. *Onzekere* minima wordt daarnaast ook gevraagd om inkomens- en vermogensinformatie op te geven zodat de gemeente daar nog op kan toetsen. De verkorte aanvraagformulieren die alleen nog ondertekend hoeven te worden, worden optisch (automatisch, zonder tussenkomst van een medewerker) verwerkt. De andere aanvragen moeten nog getoetst worden op inkomen en vermogen en gaan daarvoor het reguliere proces in, waar ook de reguliere, 'lange' (niet verkorte) aanvragen binnenkomen van mensen die niet zijn aangeschreven maar elders van de regelingen hebben gehoord.

Soms komt op de aanschrijvingen van iemand geen respons, ook al is al bepaald dat iemand in aanmerking komt en heeft diegene al eerder gebruik gemaakt van ondersteuning. In veel gevallen stuurt de gemeente dan nog eenmaal een herinneringsbrief. Helaas kan de gemeente de regelingen over het algemeen niet automatisch toekennen. Het ondertekenen van de aanvraagformulieren is nodig in verband met de Participatiewet, waarin staat voorgeschreven dat het initiatief voor een beroep op ondersteuning vanuit de Participatiewet bij de burger zelf ligt. Veel van de Amsterdamse armoederegelingen zijn gebaseerd op de Participatiewet.

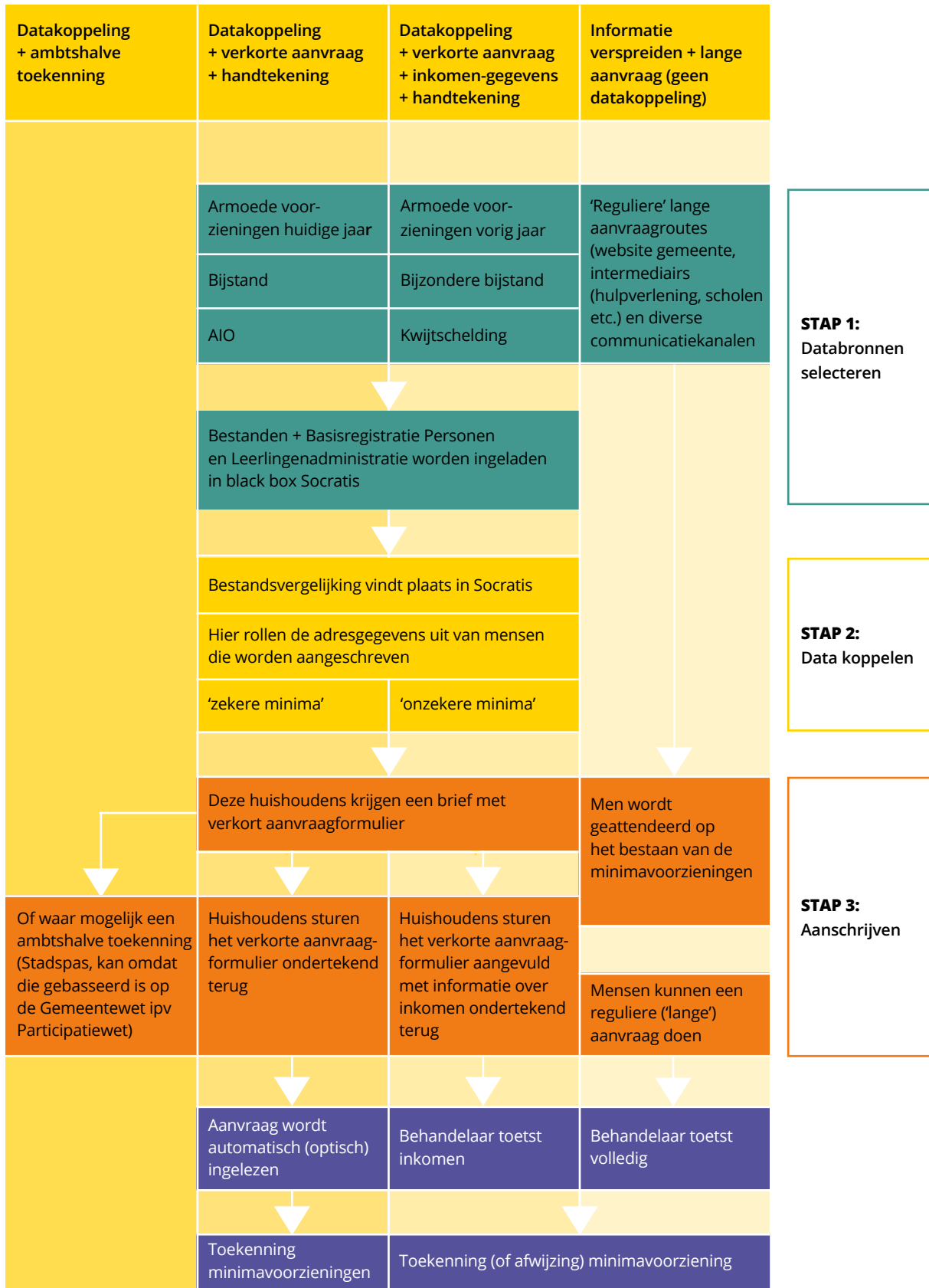
Een uitzondering is de Stadspas. De wettelijke grondslag voor die minimavoorziening is de Gemeentewet in plaats van de Participatiewet en zodoende zag Amsterdam kans om deze elk jaar ambtshalve toe te kennen aan alle bij de gemeente bekende rechthebbenden. Amsterdammers die uit de koppelingen komen als rechthebbenden krijgen de Stadspas dus thuisgestuurd zonder die nog te hoeven aanvragen.

Voor het daadwerkelijk aanschrijven van mensen moet de output uit de **black box** nog worden omgezet in specifieke aanschrijfbestanden voor de juiste doelgroepen, zodat bijvoorbeeld de mensen met schoolgaande kinderen worden aangeschreven over de regelingen voor scholieren en de andere mensen niet. Ook moet per aanschrijving de juiste verzenddatum worden bepaald. De aanschrijvingen voor de Scholierenvergoeding en de PC-voorziening vinden bijvoorbeeld plaats in het voorjaar, zodat de ontvangers hun schoolspullen ruim voor de start van het nieuwe schooljaar in huis kunnen hebben, en die voor de Collectieve zorgverzekering in het najaar, op tijd voor het jaarlijkse moment waarop men kan overstappen naar een andere zorgverzekeraar.

In bijlage 1 is een overzicht te vinden van alle minimavoorzieningen waarvoor de gemeente Amsterdam mensen aanschrijft. Enkele minimavoorzieningen hebben specifieke voorwaarden waar geen informatie over te vinden is in beschikbare registraties. De gemeente kan daardoor niet bepalen of iemand ook voor die regelingen in aanmerking komt, behalve als iemand er in het voorgaande jaar ook al gebruik van maakte. Dit geldt bijvoorbeeld voor de Regeling tegemoetkoming meerkosten (een compensatie voor specifieke meerkosten in verband met een chronische ziekte of handicap), de OV-vergoeding voor mantelzorgers (afhankelijk van of iemand mantelzorger is en hoe ver diegene reist tussen eigen huis en mantelzorgadres) en de Dierenartsvergoeding die onderdeel is van de Stadspas (afhankelijk van of iemand een huisdier heeft of niet).

4.4 De werkwijze samengevat in een processchema

Hieronder is de werkwijze van Datakoppeling samengevat in een processchema. In de eerste stap wordt duidelijk welke databronnen worden geselecteerd, in de tweede stap hoe de data worden gekoppeld en in de laatste stap hoe de huishoudens worden aangeschreven.



5.1 Black box en transparantiedocument

De koppelingssystematiek via een **black box** is een ingebouwde waarborg voor zorgvuldige omgang met persoonsgegevens. Dit was een vereiste van de Commissie Persoonsgegevens om het bestand van de afdeling Gemeentebelastingen te mogen gebruiken als **invoer** voor de koppeling.

Slechts de twee applicatiebeheerders van de gemeente zijn geautoriseerd om bestanden te ontvangen en in te laden voor de koppeling, en zelfs zij kunnen niet de gehele database raadplegen maar alleen de informatie zien die uit de koppeling komt, die strikt noodzakelijk is voor de aanschrijvingen. Ook de ontwikkelaar KWIZ heeft geen toegang tot de database, behalve als dat noodzakelijk is voor technisch onderhoud van de applicatie.

Er is een centraal ‘transparantiedocument’ opgesteld dat is goedgekeurd door de Commissie Persoonsgegevens. Daarin staat precies beschreven onder welke voorwaarden de **output** van de koppelingen gebruikt mag worden en volgens welk werkproces. Hier is bijvoorbeeld in vastgelegd dat de gegevens alleen gebruikt mogen worden voor het aanschrijven van rechthebbenden en voor statistische doeleinden en voor niets anders, dat de bestanden na gebruik moeten worden vernietigd en dat de gemeente elk jaar een advertentie moet plaatsen in lokale media om mensen te wijzen op hun recht op een opt-out. De gemeente Amsterdam heeft een lijstje aangelegd van mensen die hebben aangegeven dat ze niet benaderd willen worden met post over de regelingen. Zij worden dus niet in dit kader aangeschreven. Het gaat om zo’n 30 personen.

Andersom levert de afdeling Armoedebestrijding van de gemeente Amsterdam trouwens ook data aan de Dienst Gemeentelijke Belastingen Amsterdam, zodat die dienst ook zo veel mogelijk rechthebbenden kan bereiken met de kwijtschelding van gemeentebelastingen. Om dat te mogen doen stuurt Armoedebestrijding eerst een opt-out brief naar de inwoners die het betreft. Daarin worden zij geïnformeerd over de voorgenomen data-uitwisseling en over de mogelijkheid om daar voor een bepaalde datum bezwaar tegen te maken. Hierbij wordt altijd een juridisch adviseur betrokken.

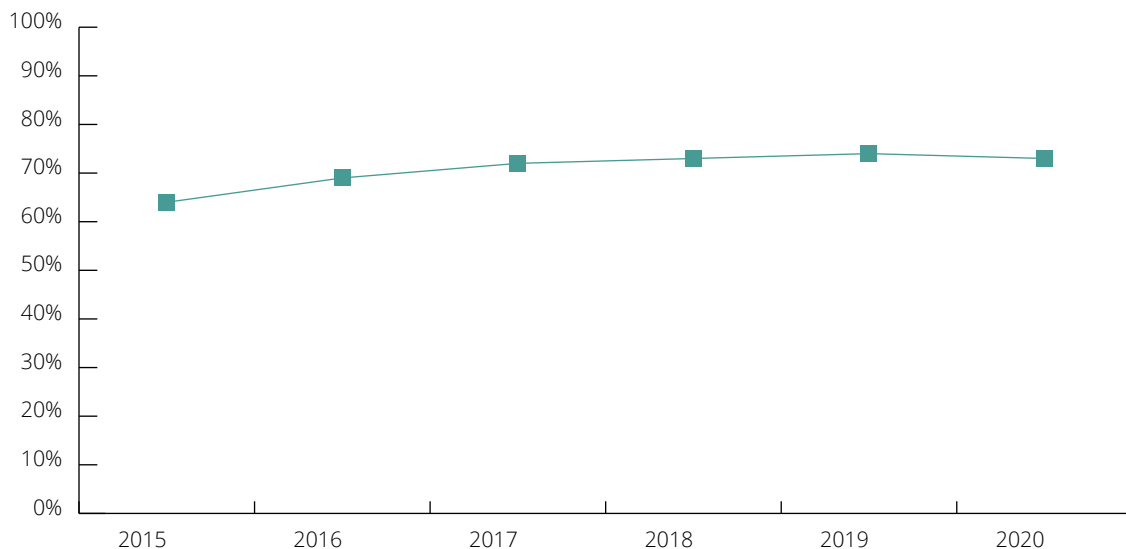
5.2 Verwerkersovereenkomsten

Verder zijn met de leveranciers van de data afspraken gemaakt over hoe de data worden uitgewisseld op een manier waarmee de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) wordt gerespecteerd en dus de privacy van personen wordt beschermd. Met elke leverancier is daartoe een verwerkersovereenkomst opgesteld waarin staat beschreven hoe en voor welke doeleinden de ontvangende partij (‘verwerker’) de gegevens mag gebruiken. Belangrijk daarbij is de **doelbinding** van de uitwisseling: het gebruik van de gegevens moet stroken met de reden waarom de gegevens in eerste instantie zijn verzameld.

6.1 Cijfers

Zo'n 16% procent van de Amsterdammers leeft in een huishouden met een laag inkomen⁷. Daaronder bevinden zich bijna 23.000 kinderen in de leeftijd van 0 tot en met 17. Met de ambtshalve toekenning van de Stadspas worden jaarlijks zo'n 120.000 Amsterdammers bereikt. De aanschrijvingsbrieven voor de andere armoederegelingen gaan naar een deel daarvan, afhankelijk van de grootte van de groep die aan de specifieke voorwaarden voor die regelingen voldoet. Bij de Scholierenvergoeding gaat het bijvoorbeeld om 14.000 huishoudens (waar 22.0000 kinderen deel van uitmaken).

In het algemeen is er een stijgende lijn te zien in het bereik van de regelingen, zo blijkt uit de jaarlijkse Amsterdamse Armoedemonitor. Deze wordt opgesteld door Onderzoek, Informatie en Statistiek van de gemeente Amsterdam door data van de gemeente af te zetten tegen de officiële armoededata van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). In 2015 werd nog maar 64% van de Amsterdamse minima bereikt met tenminste één minimavoorziening. In de jaren daarna, waarin de gemeente het bereik actief ging stimuleren, liep dat op tot 73% in 2020. Op het moment van schrijven is dat het meest recente bereikcijfer, omdat de CBS-cijfers altijd met enige vertraging beschikbaar komen.



Bron: Amsterdamse Armoedemonitors⁸ 2018, 2019 en 2020. Grafiek opgesteld door HvA.

⁷ Onderzoek, Informatie en Statistiek (2022), Amsterdamse Armoedemonitor 2021.

⁸ In de Armoedemonitors zijn alleen de voorzieningen meegenomen waarvoor dat technisch mogelijk is, te weten: Stadspas, Collectieve zorgverzekering, Tegemoetkoming Aanvullend OV, Gratis OV voor ouderen, Scholierenvergoeding, PC-regeling, en sinds 2018 ook de OV-tegemoetkoming voor mantelzorgers.

6.2 Reacties van hulpverleners


Een aantal jaar geleden heeft de gemeente Amsterdam onder hulpverleners onderzocht wat zij vinden van acties zoals het aanschrijven van (mogelijke) rechthebbenden op basis van datakoppelingen. Zij waren positief omdat burgers hiermee ontzorgd worden. Ook gaven ze aan dat ze vlak na een aanschrijvingsronde vanuit de datakoppeling vaak meer mensen zien langskomen met zo'n brief, soms niet wetende wat daarmee te doen. De hulpverleners kunnen dan uitleg geven en helpen met het indienen van het (verkorte) aanvraagformulier.

6.3 Spin-offs

De Datakoppeling kent ook een aantal spin-offs die als bijvangst kunnen worden gerekend. Zo levert de afdeling Armoedebestrijding andersom ook een bestand aan bij de Dienst Gemeentelijke Belastingen Amsterdam. Zo kan die afdeling alle mensen aanschrijven die al wel regelingen van de afdeling Armoedebestrijding ontvangen, maar nog geen kwijtschelding ontvangen en daar mogelijk wel recht op hebben.

Ook is het bestand van de minima die gebruikmaken van de gratis ov-regeling voor oudere minima wel eens vergeleken met een bestand van het Gemeentelijk Vervoersbedrijf (GVB). Daaruit kwam een lijst van mensen die nog nooit hun reisproduct hadden opgeladen en die hebben vervolgens een brief gekregen waarin ze aangespoord werden om ook deze laatste procedurestap te ondernemen en alsnog van deze regeling gebruik te gaan maken.

Tot slot leveren dezelfde data-analisten van de afdeling Armoedebestrijding ook jaarlijks het minima-bestand aan bij Onderzoek, Informatie en Statistiek (OIS) van de gemeente Amsterdam ten behoeve van het opstellen van de Armoedemonitor. Hiervoor wordt het minimabestand vergeleken met de gehele minimapopulatie, die bekend is bij het Centraal Bureau voor de Statistiek, wederom in een afgeschermd, beveiligde omgeving waar de gemeente alleen de output uit krijgt: relatieve bereikpercentages van de regelingen.



7 Implementatie

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe een project als Datakoppeling kan worden geïmplementeerd in andere gemeenten.

7.1 Waarom datakoppeling in uw gemeente?

Datakoppeling is een vorm van datagestuurd werken waarbij u de data die u als gemeente in huis heeft benut om ondergebruik van afzonderlijke armoederegelingen tegen te gaan en om een deel van de administratieve lasten die komen kijken bij het doen van aanvragen voor regelingen bij de burger weg te nemen. Dit kan eenmalig, handmatig maar er zijn ook mogelijkheden om een geautomatiseerd proces in te richten, wat op langere termijn kostenbesparend kan zijn. Bovendien is er potentie om er data van andere instanties bij te betrekken, bijvoorbeeld via het Inlichtingenbureau, om het bereik van de armoederegelingen te vergroten onder rechthebbenden die u als gemeente zelf nog niet in beeld had.

7.2 Keuzes bij implementatie

In hoofdstuk 4 (Werkwijze) is beschreven volgens welke stappen het werkproces van Datakoppeling in Amsterdam is ingericht. Amsterdam dient hierbij als voorbeeld, maar er kunnen ook gedeeltelijk andere keuzes worden gemaakt die mogelijk beter passen in de context van uw gemeente.

STAP 1. Invoer bepalen, klaarmaken en leveren

Keuze: welke data vormen de invoer

U kunt beginnen met Stap 1, het bepalen van de invoer, door in kaart te brengen welke data uw gemeente in huis heeft en een keuze te maken voor met welke data u wil gaan werken. Mogelijk kunt u beginnen door de bestanden van de verschillende armoederegelingen onderling met elkaar vergelijken. Vervolgens kunt u overwegen de samenwerking te zoeken met andere afdelingen binnen uw organisatie, zoals Amsterdam dat heeft gedaan met de Basisregistratie Personen, de Leerlingadministratie van Onderwijs, Jeugd en Zorg en de Dienst Gemeentelijke Belastingen. Tot slot zou u kunnen verkennen welke data uit zijn te wisselen met het Inlichtingenbureau, om ook invoer vanuit andere instanties te kunnen gebruiken.

Om daadwerkelijk tot een levering van data van andere afdelingen of instanties te komen zullen afspraken moeten worden gemaakt over in welke vorm die worden geleverd, wanneer precies, etc. Om te voldoen aan de AVG zal met elke leverancier een verwerkersovereenkomst moeten worden opgesteld. Mogelijk is er ook een transparantiedocument nodig, dat kan worden voorgelegd aan de Commissie Persoonsgegevens. Zie voor meer informatie hierover hoofdstuk 5 (Privacy).

STAP 2. Data koppelen

Keuze: handmatig of geautomatiseerd

Een begin kan zijn om eenmalig twee bestanden, al dan niet handmatig, met elkaar te vergelijken. De gemeente Amsterdam heeft er, onder andere in verband met de grote schaal waar het in Amsterdam

om gaat, voor gekozen om dit werkproces zo veel mogelijk te automatiseren nadat uit een kosten-batenanalyse bleek dat dat een kostenbesparing zou opleveren ten opzichte van een handmatig proces. Om deze beslissing te kunnen maken zou uw gemeente ook zo'n kosten-batenanalyse kunnen maken.

Keuze: in eigen beheer of met applicatie van derde

Mede vanwege de privacyregels omtrent de uitwisseling met de Dienst Gemeentelijke Belastingen heeft de gemeente Amsterdam de daadwerkelijke koppeling een tijd lang gedaan in een applicatie van een derde partij, het onderzoeks- en informatiemanagementbureau KWIZ. Veel gemeenten werken hier al mee samen voor het opstellen van een armoedemonitor met gegevens over de omvang van de minimapopulatie. Datakoppelingen zette Amsterdam deze dienst als het ware in voor een secundair doel: het identificeren van minima die nog niet alle regelingen gebruiken waar zij recht op hebben. Mogelijk is dit ook iets voor uw gemeente. De gemeente Amsterdam zelf gaat de koppelingen nu overigens in eigen beheer nemen om meer *real-time* informatie te kunnen gebruiken.

STAP 3. Aanschrijven

Keuze: vorm van de aanschrijvingen

Voor het daadwerkelijk aanschrijven van de rechthebbenden die door het maken van de koppeling zijn geïdentificeerd heeft u verschillende opties. U kunt bijvoorbeeld een flyer of informatiebrochure sturen, een specifiek aanvraagformulier, of zelfs een vooringevuld aanvraagformulier. De gemeente Amsterdam doet dit laatste: de aangeschrevenen hoeven het formulier alleen nog ondertekend retour te sturen of in sommige gevallen nog wat beperkte extra informatie in te vullen. Zo mogelijk kent de gemeente Amsterdam de regeling zelfs ambtshalve toe.

7.3 Personeel en kosten

Uitgaande van de situatie in Amsterdam zijn vertegenwoordigers van de onderstaande rollen betrokken bij de datakoppeling. Afhankelijk van de keuzes die u maakt in uw gemeente (paragraaf 7.2) vervallen mogelijk bepaalde rollen, maar over het algemeen kunt u denken aan:

- Voor uitvoeren van de koppelingen: data-analisten, product owner, functioneel beheerder, applicatiebeheerders van Socratis;
- Voor het leveren van de databestanden: de betrokken partijen (o.a. Inlichtingenbureau en Gemeentebelastingen);
- Voor het opstellen van de aanschrijvingsbrieven: communicatieadviseur, juridisch adviseur;
- Voor de juridische kant: juridisch adviseur, privacy officer;
- Voor de opt-out advertentie voor de uitwisseling met de Dienst Gemeentelijke Belastingen: communicatieadviseur, lokale media in het geval van Amsterdam de (MUG – Magazine voor uitkeringsgerechtigden) en een medewerker die de binnengekomen opt-outs verwerkt;
- Overkoepelend, o.a. prioritering: projectleider Vergroten Bereik, afdelingshoofd/directeur als (gemandateerd) opdrachtgever;
- (KWIZ – heeft de applicatie alleen ontwikkeld maar deze wordt door de gemeente Amsterdam beheerd).

Naast de personele kosten worden er onder andere kosten gemaakt voor gebruik van de applicatie Socratis van KWIZ (€30.000 per jaar). Een algemene indicatie van opstart- of beheerkosten is niet te geven omdat die erg contextafhankelijk zijn: het hangt er helemaal van af hoe veel regelingen erbij betrokken worden, hoe de uitvoering georganiseerd is en hoe veel inwoners daarmee worden bediend.

7.4 Werkzame elementen

Bij implementatie van een project als Datakoppeling zijn de volgende werkzame elementen cruciaal:

- **'Ontzorg' de burger:** Datakoppeling is een manier om een deel van de administratieve lasten die komen kijken bij het aanvragen van regelingen bij burgers weg te nemen. Als zij eenmaal in beeld zijn, kan de gemeente hen daarna het initiatief zo veel mogelijk uit handen nemen. Zij hoeven dan niet meer, of in mindere mate, zelf uit te zoeken en bij te houden welke regelingen er allemaal zijn en wat wanneer aangevraagd moet worden.
- **Werk integraal:** Datakoppeling is ook een manier om integraal te werken. Verschillende afdelingen en instanties werken samen aan de achterkant en benutten informatie die er ergens al is. Wat daarbij centraal staat, is dat de burgers recht hebben op inkomensondersteuning en daarover benaderd worden. Zij krijgen verder zelf minder te maken met dat verschillende ondersteuning bij verschillende afdelingen en instanties is ingericht.
- **Benader de burger gericht:** in plaats van met algemene flyers en websites, biedt Datakoppeling de mogelijkheid om burgers gericht te benaderen met waar zij recht op hebben. De aanschrijvingen zijn persoonlijk afgestemd op de geadresseerden.
- **Communiceer eenvoudig:** niet alleen het koppelen zelf is van belang. Een deel van de kracht van Datakoppeling zit ook in de manier waarop er wordt aangeschreven. Amsterdam doet dat met verkorte aanvraagformulieren die zo veel mogelijk vooraf zijn ingevuld met de informatie die er al is en met brieven in eenvoudige taal (met hulp van de eigen communicatieafdeling en de werkgroep genaamd 'Taal voor allemaal'). Er is een retourenvelop bijgevoegd zodat mensen niet hoeven te betalen om hun aanvraag op te sturen.
- **Ga op zoek naar wat in de wetgeving (AVG en de Participatiewet) wél kan:** als er goede afspraken zijn en o.a. verwerkersovereenkomsten hoeft de AVG een data-uitwisseling niet per definitie in de weg te staan. En automatisch toekennen is in verband met het zelf-aanvragen-principe uit de Participatiewet voor de regelingen die die wet als grondslag hebben niet mogelijk, maar door gebruik te maken van verkorte aanvraagformulieren kunnen burgers toch proactief benaderd worden en regelingen met een andere wettelijke grondslag kunnen mogelijk wel ambtshalve worden toegekend..

8

Tot slot

In deze praktijkbeschrijving, opgesteld in het kader van het project 'Vindplaatsen verborgen armen: naar effectievere wegen om huishoudens met een laag inkomen te ondersteunen', is uiteengezet hoe de gemeente Amsterdam het bereik van haar armoederegelingen vergroot door databestanden aan elkaar te koppelen en hoe andere gemeenten een dergelijk project ook kunnen opzetten.

De datakoppeling is onderdeel van een heel pakket aan maatregelen die bijdragen aan het hogere doel om Amsterdammers met een laag inkomen en weinig vermogen in staat te stellen om volwaardig mee te doen in de stad en in de samenleving en perspectief te geven op een betere toekomst, (mede) doordat zij gebruikmaken van alle regelingen waar zij recht op hebben en die bedoeld zijn om hen te ondersteunen om rond te komen.

De werkwijze van datakoppeling dient in de eerste plaats om inwoners die eenmaal een regeling toegekend hebben gekregen in een zo veel mogelijk geautomatiseerd werkproces 'binnen boord' te houden als die regelingen weer opnieuw aangevraagd moeten worden en om hen te wijzen op andere regelingen waar zij waarschijnlijk ook recht op hebben. Momenteel gaat het vooral om inwoners die bekend zijn via de regelingen die de gemeente zelf uitvoert, inclusief de kwijtschelding van gemeentebelastingen. Deze worden aangevuld met data over de Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen (AIO) van de Sociale Verzekeringsbank, die worden verkregen via het Inlichtingenbureau.

Hiermee is een infrastructuur opgezet die hopelijk groeipotentie heeft om, met de hulp van andere instanties, het uiteindelijke hogere doel in nog grotere mate te verwezenlijken. Mogelijk kunnen de externe databronnen die in de datakoppeling gaan in de toekomst worden uitgebreid in samenwerking met bijvoorbeeld registraties van het UWV en de Belastingdienst. Met name dan kan de werkwijze worden ingezet om ook echt 'verborgen armen' te bereiken zoals bedoeld met de definitie van dit project: inwoners die recht hebben op armoederegelingen, maar nog niet in beeld zijn bij de gemeente.

In zekere zin zijn echter de inwoners die al wel een regeling gebruiken maar nog niet alle, ook 'verborgen' te noemen voor andere afdelingen binnen de gemeente en daar biedt de werkwijze met de huidige databestanden al een oplossing voor. Voor inwoners met een laag inkomen en weinig vermogen kan mogelijk elke extra toekenning een verschil maken en helpen om beter rond te komen.

Overzicht van betrokken afdelingen

Organisatie	Directie / dienst	Afdeling
Gemeente Amsterdam	Werk, Participatie en Inkomen	Armoedebestrijding
		Inkomensvoorziening
		Ondersteuning Ondernemers
		Dienst Gemeentelijke Belastingen Amsterdam
		Directie Onderwijs, Jeugd en Zorg
		Basisinformatie
		Sociale Verzekeringsbank (SVB) – via Inlichtingenbureau
Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV)	Nee; op wensenlijst	
Belastingdienst		

n, instanties, regelingen en bestanden

Regeling / bestand	Invoer in de koppeling ja of nee	Uitvoer uit de koppeling (aanschrijving) ja of nee
Stadspas	Ja	Ja
+ Gratis ID-kaart	Nee	Nee
+ Gratis bezoek dierenarts	Nee	Nee
+ Vrijwillige ouderbijdrage school	Nee	Nee
Scholierenvergoeding	Ja	Ja
Gratis laptop of tablet	Ja	Ja
Reiskostenvergoeding voor scholieren	Ja	Ja
Collectieve Zorgverzekering	Ja	Ja
Individuele Inkomenstoeslag	Ja	Ja
Gratis OV voor ouderen	Ja	Ja
OV-vergoeding voor mantelzorgers	Ja	Nee
Tegemoetkoming Aanvullend OV	Ja	Ja
Regeling tegemoetkoming meerkosten (RTM)	Ja	Nee
Energiegoeslag (tijdelijk)	Ja	Ja
Bijstandsuitkering	Ja	
Bijzondere bijstand	Ja	
Bijzondere bijstand voor zelfstandigen (Bbz)	Ja	
Tijdelijke ondersteuning zelfstandige ondernemers i.v.m. corona (Tozo)	Nee, behalve deels voor Energietoeslag	
Kwijtschelding gemeentelijke belastingen	Ja	
Leerlingenadministratie van Amsterdam (geen regeling, maar wel een bestand dat in de koppeling zit om schoolgaande kinderen te bepalen)	Ja	
Basisregistratie Personen (geen regeling, maar wel een bestand dat in de koppeling zit om adresgegevens te bepalen van Amsterdammers die aangeschreven moeten worden)	Ja	
Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen (AIO)	Ja	
Wajong, WIA, WW	Nee; op wensenlijst	
Inkomstenbelasting, Toeslagen		



Bijlage
2

Bronbestanden voor zekere en onzekere minima

Bronbestanden voor zekere minima

- Bijstand in het voorgaande kalenderjaar
- Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen (AIO) in het voorgaande kalenderjaar
- Andere minimavoorziening in het huidige jaar (want dat betekent dat de inkomstenstoets bij het toekennen daarvan al is gedaan)

Bronbestanden voor onzekere minima

- Individuele bijzondere bijstand in het voorgaande kalenderjaar
- Andere minimavoorziening in het voorgaande kalenderjaar
- Kwijtschelding gemeentebelastingen in het huidige jaar

