voorstel

Zwolle

Raadsbrief

Datum 13 januari 2026

Onderwerp	Onderzoek inzet AI en Data voor verbeteren toegankelijkheid inkomensregelingen
Versienummer	1
Portefeuillehouder	Michiel van Willigen

Samenvatting
Tijdens het raadsdebat op 22 september 2025 over het rekenkameronderzoek naar de Zwolse inkomensregelingen, heeft de wethouder toegezegd te onderzoeken hoe technologie (o.a. artificiële intelligentie (AI) en data-koppeling) kan worden ingezet voor toegankelijkere informatie over inkomensregelingen.
Dit onderzoek wijst uit dat technologische ontwikkelingen, zoals AI en data-koppelingen, kansen bieden voor betere informatievoorziening en meer proactieve dienstverlening, maar op dit moment slechts beperkt bijdragen aan het oplossen van de belangrijkste knelpunten die inwoners ervaren, zoals het aanvragen en aanleveren van gegevens. De inzet van AI brengt bovendien risico's met zich mee op het gebied van privacy, transparantie en betrouwbaarheid en vraagt daarom om terughoudendheid en zorgvuldige afweging binnen wettelijke en ethische kaders. Het beter benutten van bestaande data kan de dienstverlening vereenvoudigen en proactiever maken, maar wordt momenteel belemmerd door wetgeving, technische beperkingen en verschillende definities.
Het blijven volgen en beproeven van technologische ontwikkelingen is belangrijk om kansen verantwoord te kunnen benutten voor het verbeteren van de dienstverlening rond inkomensregelingen.

Bijlagen
- geen

Openbaarheid
☒ Openbaar
☐

Wij stellen u voor kennis te nemen van:
Uitkomsten van het Onderzoek naar inzet van AI en Data voor het verbeteren van de toegankelijkheid van inkomensregelingen. Met deze raadsbrief wordt deze toezegging afgedaan.

Datum 13 januari 2026

Inleiding
Tijdens het raadsdebat op 22 september 2025 over het rekenkameronderzoek naar de Zwolse inkomensregelingen, heeft de wethouder Michiel van Willigen toegezegd te onderzoeken hoe technologie (o.a. artificiële intelligentie (AI) en data-koppeling) kan worden ingezet voor toegankelijkere informatie over inkomensregelingen. Met deze raadsbrief wordt deze toezegging afgedaan.

Kader
De inzet van technologie door de overheid is gebonden aan regels (wetten).

- Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)
- Europese AI Verordening (AI Act)

Gemeente Zwolle heeft ook eigen beleid ten aanzien van de inzet van technologie in dienstverlening en toegankelijkheid van inkomensregelingen:

- Programmaplan Menselijke Maat: Vertrouwd en duidelijk
- Raadsvoorstel Uitgangspuntennotitie Vereenvoudiging van de lokale inkomensregelingen

Daarnaast is een brede Kadernota AI & Automatisering in ontwikkeling. Conclusies en aanbevelingen in dit onderzoek gaan dus niet over de bredere inzet van AI en data-koppelingen door de gemeente Zwolle. Deze richten zich specifiek op de inzet ervan bij het toegankelijk maken van van informatie over inkomensregelingen.

Kernboodschap
Technologische ontwikkelingen, zoals generatieve AI en het gebruik van data, bieden kansen om de informatievoorziening over inkomensregelingen te verbeteren en zo de financiële bestaanszekerheid van inwoners te versterken. Echter, eeze technologieën zijn niet altijd een oplossing voor de grootste knelpunten in de dienstverlening en brengen risico’s met zich mee op het gebied van privacy, transparantie en betrouwbaarheid. Terughoudendheid bij de inzet van met name AI is daarom nodig.

Het beter benutten van bestaande data kan de dienstverlening proactiever maken en het aanvragen van regelingen vereenvoudigen, maar wordt momenteel beperkt door wetgeving, technische systemen en verschillende definities. Het wetsvoorstel Proactieve Dienstverlening verruimt deze mogelijkheden.

Het advies is om ontwikkelingen kritisch te blijven volgen en nieuwe toepassingen eerst zorgvuldig en kleinschalig te testen, met focus op het aanpakken van de knelpunten die inwoners nu ervaren.

Datum 13 januari 2026

Toelichting

Inzet van AI (Kunstmatige Intelligentie)

Wat is Artificiële intelligentie
Artificiële intelligentie, kortweg AI, is een technologie die computersystemen in staat stelt om taken uit te voeren die normaal gesproken menselijke intelligentie vereisen. In essentie is AI een zelflerend systeem dat uitkomsten genereert op basis van algoritmes die getraind zijn met beschikbare informatie of data. Deze algoritmes analyseren en interpreteren de gegevens, waardoor het systeem patronen kan herkennen en voorspellingen kan doen. Hierdoor kan AI taken uitvoeren zoals beeldherkenning, spraakherkenning, natuurlijke taalverwerking en zelfs (complexe) taken uitvoeren. Door continue training en aanpassing kunnen AI-systemen hun prestaties verbeteren en steeds nauwkeurigere uitkomsten genereren.

Kansen
Voor het beter informeren van inwoners over inkomensregelingen biedt AI onder andere de volgende potentiële toepassingen.

- *Informeren en van inwoners over inkomensregelingen door middel van een AI-chatbot.*
  Sinds de introductie van ChatGPT (2022) heeft de kwaliteit van chatbots een enorme vlucht genomen. Het is voorstelbaar dat de Gemeente Zwolle een AI-chatbot beschikbaar stelt die getraind is om inwoners te informeren over inkomensregelingen.
- *Inzet van AI-agents bij het aanvragen van inkomensregelingen.*
  AI-agents zijn AI-systemen die zelfstandig taken kunnen uitvoeren die bestaan uit verschillende stappen. Zoals het boeken van een afspraak met een kapper, of het samenstellen van een vakantie. Het is voorstelbaar dat deze AI-agents in de toekomst ook complexere taken kunnen uitvoeren zoals het aanvragen van inkomensregelingen.
- *Inzet van real-time spraak-naar-spraak vertalingen*
  Een taalbarrière is een vaak voorkomend probleem in de dienstverlening rond inkomensregelingen. Er zijn applicaties beschikbaar die geautomatiseerd, dus zonder tussenkomst van een menselijke tolk, een gesprek real-time kunnen vertalen. Ook kunnen teksten op websites sneller en goedkoper vertaald worden. Dit laatste past de gemeente Zwolle al toe op haar website.

Voorbeeld van de mogelijkheden van een AI-chatbot
Stel: Een inwoner typt in de zoekbalk van de gemeentewebsite: "Ik kan mijn stroom niet betalen". Een AI-chatbot herkent de intentie en antwoordt: "Dat is een vervelende situatie. Mogelijk kunt u gebruik maken van Warm Thuis of bijzondere bijstand. Zal ik u helpen controleren of u hiervoor in aanmerking komt?" De chatbot stelt vervolgens aanvullende vragen en linkt direct naar het juiste formulier.

Risico's en beperkingen

- *Effectiviteit:*
  Op basis van het klantreisonderzoek[1] naar de toegankelijkheid van inkomensregelingen bleek dat de informatie op de website over inkomensregelingen niet als grootste obstakel ervaren werd. Obstakels zaten met name in: het moment van aanvragen, aanleveren van

[1] Rapportage onderzoek Klantreizen Inkomensregelingen

bewijsstukken en wachten op een beschikking. Deze knelpunten kunnen niet worden weggenomen door de inzet van AI. Onderzoek laat ook zien dat gemeentelijke chatbots momenteel de hoge verwachtingen niet waarmaken[2].

- *Privacy:*
  Bovenstaande toepassingen kunnen tegen relatief lage kosten en een hoge kwaliteit gerealiseerd worden door diensten af te nemen van (grote) technologiebedrijven. Deze bieden hun dienstverlening in sommige gevallen zelfs gratis aan. Wat er gebeurt met de gedeelde informatie van de gebruiker is dan vaak niet duidelijk. Omdat niet te voorkomen is dat inwoners gevoelige data delen met chatbots, agents en vertaalsystemen kunnen deze gegevens gedeeld worden met de externe leverancier. Denk bijvoorbeeld aan het gebruik van Google tanslate. Dit is zeer onwenselijk en in veel gevallen niet toegestaan vanuit de AVG. Tegenmaatregel is AI-technologie onder eigen beheer te brengen. Dit brengt hogere kosten met zich mee en beperkt de keuze in AI-systemen en functionaliteit die op deze manier ingezet kan worden.
- *Vermindering van transparantie en betrouwbaarheid:*
  AI-systemen zijn vrijwel per definitie niet transparant. Je kunt zien wat de invoer en de uitvoer van een AI-systeem zijn, maar niet hoe en op basis waarvan het systeem tot een bepaalde uitkomst komt. Het gebruik van dit soort systemen draagt daarom niet automatisch bij aan een transparante overheid. Er zullen dus aanvullende maatregelen nodig zijn om ervoor te zorgen dat de uitkomsten van processen waarbij AI wordt ingezet uitlegbaar en reconstrueerbaar zijn. Daarnaast zijn, met namen generatieve AI-systemen zoals AI-chatbots, foutgevoelig en kunnen verkeerde antwoorden (zogenaamde hallucinaties) produceren[3]. Dit draagt niet bij aan de betrouwbaarheid van de overheid. En gaat dus in tegen de doelstellingen van het programma Menselijke Maat. Met name bij dienstverlening rond inkomensregelingen wil je precies kunnen zijn en geen fouten maken.

Voorbeeld van gebrekkige transparantie en foutgevoeligheid van AI-chatbots:
Stel: Een inwoner vraagt een AI-Chatbot om hulp bij het aanvragen van de energietoeslag, terwijl deze regeling recent is stopgezet. De AI-chatbot 'hallucineert' en vertelt de inwoner dat deze niet in aanmerking komt voor de energietoeslag, niet dat deze niet meer bestaat. De chatbot geeft ook geen advies over andere regelingen rond energiekosten omdat het systeem de achterliggende vraag van de inwoner niet kan halen uit de vraagstelling.
Omdat het systeem een 'black box' is, kan de gemeente achteraf niet reconstrueren waarom deze foute informatie is gegeven. Dit ondermijnt de betrouwbaarheid en transparantie van de gemeente Zwolle en draag niet bij aan de 'menselijke maat'.

Conclusie inzet van AI
Technologische ontwikkelingen rond AI, volgen elkaar in hoog tempo op. Het is zeer voorstelbaar dat deze, in de toekomst, kunnen helpen om de informatievoorziening over inkomensregelingen te verbeteren.
Maar deze ontwikkelingen vragen ook om zorgvuldige afweging binnen wettelijke kaders en ethische normen. Veel van deze technologische ontwikkelingen dragen niet automatisch bij aan de transparantie en betrouwbaarheid van de overheid en de privacy van de gebruikende inwoners. Daarom werken we binnen de gemeente Zwolle aan heldere kaders voor het gebruik van AI en

[2] Gemeentelijke chatbots: arbeidsintensief en minder intelligent dan gehoopt
[3] Rapportage AI- & Algoritmerisico's Nederland Editie 3, zomer 2024 (pag 20)

automatisering, zodat we zorgvuldig en bewust gebruik kunnen gaan maken van de mogelijkheden die deze technologie ons biedt.

Wat kan a wel:

1. Ontwikkelingen blijven volgen en focussen op AI-initiatieven die ernaar streven te voldoen aan Nederlandse en Europese wetgeving en kaders. Een voorbeeld hiervan is bijvoorbeeld GPT-NL[4].
2. Indien gewenst of relevant kunnen in proefopstellingen nieuwe vormen van dienstverlening met AI worden getest met inwoners. Zo kan worden onderzocht of AI daadwerkelijk meerwaarde biedt ten opzichte van de huidige praktijk. De benodigde kennis en techniek zijn binnen de gemeente Zwolle beschikbaar om dit op een veilige manier te doen.

Proactieve dienstverlening ondersteund door data

Wat is proactieve dienstverlening ondersteund met data?
Proactieve dienstverlening ondersteund met data houdt in dat er gebruik gemaakt wordt van beschikbare gegevens om inwoners proactief te informeren of te helpen. Met proactief wordt bedoeld dat de gemeente zelf het initiatief neemt om de inwoner te informeren of te helpen op het moment dat hiervoor de benodigde informatie (data) beschikbaar is. Dit kan zonder inzet van AI en maakt gebruik van "klassieke" data-analyse.

Kansen
De dienstverlening rond inkomensregelingen kan veel proactiever gemaakt worden door data in te zetten op verschillende momenten in de dienstverlening.

- *Signaleren en toeleiden:* Op basis van data beschikbaar bij de gemeente Zwolle en bij andere overheidsorganisaties, zou een inwoner een signaal kunnen ontvangen dat die recht heeft op inkomensregelingen.
- *Hulp bieden:* Met name bij het invullen van aanvraagformulieren zou nog meer gebruik gemaakt kunnen worden van gegevens die al bekend zijn bij de gemeente Zwolle en de overheid. Zo hoeven inwoners minder bewijsstukken en informatie aan te leveren. Dit zien inwoners vaak als een drempel bij het doen van een aanvraag.
- *Nazorg:* Nadat een inwoner een regeling heeft ontvangen, is te zien met beschikbare data of een inwoner het recht op een regeling verliest of juist opnieuw kan aanvragen. Dit gebeurt al bij verschillende regelingen. Bij sommige regelingen wordt op zo'n moment zelfs ambtshalve verstrekt en hoeft een inwoner geen aanvraag meer te doen.

Voorbeeld ambtshalve verstrekken op basis van data
Het is nu de praktijk in Zwolle dat inwoners met bijstand, die het participatiefonds, de kindregeling en/of de zorgkostenregeling hebben ontvangen, deze niet jaarlijks opnieuw hoeven aan te vragen voor de duur van bijstandsuitkering. Dit kan omdat er voldoende data beschikbaar is over deze inwoners om vast te stellen dat zij recht hebben op deze regelingen.

[4] Een verantwoord alternatief - GPT-NL

Risico's en beperkingen

- *Nog geen wettelijk kader voor proactieve dienstverlening.*
  Het is op dit ogenblik niet toegestaan om inwoners proactief te benaderen wanneer die nog geen aanvraag gedaan hebben voor een inkomensregeling. Er ligt er een wetsvoorstel Proactieve Dienstverlening klaar voor besluitvorming door Eerste- en Tweede-Kamer[5] om deze vorm van dienstverlening wel mogelijk te maken.
- *Systemen zijn slecht koppelbaar.*
  Data van inwoners zitten in verschillende computersystemen van de gemeente Zwolle en andere overheidsorganisaties. Bij het ontwikkelen, beveiligen en inrichten van deze systemen is maar beperkt rekening gehouden met de mogelijkheid van hergebruik van deze data in andere systemen (zoals een aanvraagformulier). Daarom is het hergebruik van deze data in veel gevallen niet zomaar te realiseren. Dit moet ook zorgvuldig gebeuren omdat het toevoegen van koppelvlakken ook beveiligingsrisico's met zich meebrengen.
- *Verschillende definities van begrippen.*
  Hergebruik van data is alleen mogelijk als die data op dezelfde manier gedefinieerd en begrepen worden. Dit speelt met name bij uitwisseling van gegevens tussen partijen die verschillende wetten uitvoeren. Zo gebruikt de Belastingdienst een andere definitie van "vermogen" dan de Gemeente Zwolle[6]. Hierdoor is data soms veel minder *bruikbaar* dan in eerste instantie verwacht wordt. Dit is geen technisch probleem omdat deze definities voortkomen uit beleid en wetgeving.

Voorbeeld
De inkomensnorm voor Individuele Inkomenstoeslag (IIT) in Zwolle is dat een huishouden 3 jaar achter elkaar een laag inkomen heeft, 110% PW. Voor het Participatiefonds geld in Zwolle ogenschijnlijk eenzelfde inkomensnorm, 110% PW. Toch kan je niet zeggen dat iemand die 3 jaar recht heeft gehad op het Participatiefonds recht heeft op IIT. Bij het participatiefonds wordt namelijk gekeken naar het inkomen in de maand voorafgaand aan de aanvraag en niet naar het gemiddelde over een jaar.

Wat kan wel:

1. Koppeling en uitwisseling van data kan een bijdrage leveren aan het beter toegankelijk maken informatie over inkomensregelingen en de dienstverlening proactiever maken. Net zoals bij de toepassing van AI moet hierbij rekeningen gehouden worden met wettelijke en ethische kaders. Deze ontbreken met name als het gaat om het proactief informeren van inwoners die nog geen aanvraag gedaan hebben. Daarom is het aan te bevelen om de ontwikkelingen rond de Wet Proactieve dienstverlening te blijven volgen en te onderzoeken hoe hier in de dienstverlening gebruik van gemaakt kan gaan worden.
2. Bij vervanging van systemen rekening houden met de mogelijkheid om deze te kunnen koppelen aan andere systemen, zodat data herbruikbaar blijft.
3. Bij het maken van beleid rekening houden met gehanteerde definities. Hoe meer deze over verschillende regelingen hetzelfde zijn hoe makkelijker het is om hergebruik van data te laten plaatsvinden en inwoners goed te informeren.

Maatschappelijk draagvlak & participatie

[5] Wet proactieve dienstverlening SZW | Overheid.nl | Wetgevingskalender
[6] Programma Vereenvoudiging Inkomensondersteuning voor Mensen (VIM) | Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid | Rijksoverheid.nl

Zoals aangegeven in het onderzoek zou eventuele inzet van nieuwe technologie voor het toegankelijker maken van informatie over inkomensregelingen eerst getest moeten worden met inwoners. Op deze manier wordt duidelijk of deze nieuwe technologie ook daadwerkelijk effectief en bruikbaar is.

Financiën
De uitkomst van dit onderzoek heeft geen financiële consequenties.

Communicatie
De uitkomsten van dit onderzoek worden met deze brief gedeeld met de raad. Er is geen aanleiding voor communicatie met pers of inwoners.

Vervolg
Er is geen aanleiding voor vervolgstappen op basis van dit onderzoek.
Verbeteringen (interventies) in de dienstverlening rond inkomensregelingen worden uitgevoerd binnen het project *Verbetering toegang en vereenvoudiging inkomensregelingen*. Binnen dit project is de ontwikkeling en invoering van interventies gefaseerd in plateaus. Plateau 1 is inmiddels ingevoerd. Op 19 januari 2026 besluit de raad over de interventies in plateau 2[7].
In het project is een plateau 3 voorzien, waarin de implementatie van nieuwe interventies kan plaatsvinden. Deze worden alleen uitgewerkt als blijkt dat de interventies uit de eerdere plateaus onvoldoende resultaat opleveren.

Risico's
Als onderdeel van dit onderzoek wordt gewezen op de risico's van het inzetten van AI en data-koppeling om informatie over inkomensregelingen toegankelijk te maken. N.a.v dit onderzoek ontstaan echter geen risico's, omdat er geen vervolgstappen worden gezet.

Openbaarheid
Deze brief is openbaar.

Burgemeester en wethouders van Zwolle,

burgemeester, Peter Snijders

secretaris, Dick Emmer

[7] Raadsbrief Vervolg verbetering toegang en vereenvoudiging inkomensregelingen – plateau 2