

Aan de leden

Datum

3 december 2025

Kenmerk

U202500778

Lbr. 25/059

Telefoon

070 373 8393

Bijlagen

2

Onderwerp

Model Verzamelbeleidsregels Participatiewet in balans fase 1

Geachte leden van college en gemeenteraad,

Hierbij bieden wij u de Model Verzamelbeleidsregel Participatiewet in balans fase 1 van de VNG aan.

Aanleiding

Op 1 januari 2026 treedt fase 1 van de Participatiewet in balans in werking. Deze Wijzigingswet introduceert een aantal nieuwe en aangepaste bevoegdheden voor gemeenten, die meer ruimte bieden voor maatwerk binnen de uitvoering van de Participatiewet. Dit heeft dus gevolgen voor beleid en uitvoering bij gemeenten. Om gemeenten daarbij te ondersteunen, heeft de VNG deze Model Verzamelbeleidsregel Participatiewet in balans fase 1 opgesteld.

Inhoud van de model Verzamelbeleidsregel Participatiewet in balans fase 1

De Model Verzamelbeleidsregel bevat modelbepalingen voor de volgende vier bevoegdheden die met de Participatiewet in balans worden geïntroduceerd:

1. het vrijlaten van giften in individuele gevallen;
2. het behandelen van bijstandsaanvragen van jongeren vóór afloop van de zoektermijn;
3. het toepassen van de vereenvoudigde aanvraagprocedure; en
4. het verlenen van bijstand met terugwerkende kracht.

Het model is bedoeld als hulpmiddel, inclusief diverse keuzemogelijkheden en facultatieve onderdelen, waarmee gemeenten op gestructureerde wijze invulling kunnen geven aan de beleidsruimte die de Participatiewet in balans biedt. De implementatiehandleiding licht nader toe welke keuzes daarbij te maken zijn. Het college is bevoegd tot het vaststellen van de beleidsregel.

Bijlagen

Deze ledenbrief bevat twee bijlagen:

Bijlage 1 – Model Verzamelbeleidsregel Participatiewet in balans fase 1 december 2025.

Bijlage 2 – Implementatiehandleiding Verzamelbeleidsregel Participatiewet in balans fase 1.

Meer informatie

De geconsolideerde teksten van de VNG-modellen (met de bijbehorende toelichtingen) zijn te raadplegen via de Kennisbank Decentrale Regelgeving (www.decentraleregelgeving.nl). De VNG modelverordeningen (zonder de toelichtingen) staan ook in Modellen Decentrale Regelgeving (<https://puc.overheid.nl/mdr/>).

Vragen

Voor vragen over deze ledenbrief kunt u terecht bij het Klantcontactcentrum van de VNG, via 070-3738393 of e-mail: info@vng.nl.

Met vriendelijke groet,

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

dr. mr. L.K. Geluk
Algemeen directeur

Model Verzamelbeleidsregel Participatiewet in balans fase 1 (nieuw model 2025)

Leeswijzer modelbepalingen

- [...] of (bijvoorbeeld) **[tijdstip]** = door gemeente in te vullen.
- **[(iets)]** = een voorbeeld ter illustratie of uitleg voor gemeente.
- **[iets]** = facultatief.
- **[iets OF iets]** = door gemeente te kiezen.

Combinaties zijn ook mogelijk; bijvoorbeeld een bepaling die zowel facultatief is als een keuzemogelijkheid inhoudt.

Let op dat de nummering of lettering bij het niet overnemen van een facultatief artikel, lid, of onderdeel moet worden aangepast. Bij een opsomming wordt zo nodig achter het voorlaatste onderdeel “en” of “of” geplaatst en wordt het laatste onderdeel afgesloten met een “.” of een “,” als er nog een staarttekst volgt.

Beleidsregel van het college van burgemeester en wethouders van [naam gemeente] over het op basis van de Participatiewet vrijlaten van giften in individuele gevallen, het behandelen van bijstandsaanvragen van jongeren voor afloop van de zoektermijn, het volgen van de vereenvoudigde aanvraagprocedure en het verlenen van bijstand met terugwerkende kracht (Verzamelbeleidsregel Participatiewet in balans fase 1 [naam gemeente en eventueel jaartal])

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente **[naam gemeente]**; gelet op artikel 4:81, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, de artikelen 31, tweede lid, onderdeel s, 41, elfde lid, 43a, eerste lid, en 44, vijfde lid, van de Participatiewet en de artikelen 15a, eerste lid, en 16a, vierde lid, van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers;

besluit vast te stellen de volgende beleidsregel:

Verzamelbeleidsregel Participatiewet in balans fase 1 [naam gemeente] [jaartal]

HOOFDSTUK 1. ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 1. Definities

In deze beleidsregels wordt verstaan onder:

- college: het college van burgemeester en wethouders van de gemeente **[naam gemeente]**;
- loaw: Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers;
- jongere: de belanghebbende of het gezin, bedoeld in artikel 41, vierde lid, van de Wet;

- probleemschulden: schulden die naar het oordeel van het college in redelijkheid niet meer afgelost kunnen worden;
- schuldregeling: een schuldregeling op grond van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening of de Wet schuldsanering natuurlijke personen;
- Wet: Participatiewet;
- Wmo 2015: Wet maatschappelijke ondersteuning 2015;
- zoektermijn: de termijn van vier weken, genoemd in artikel 41, vierde lid, van de Wet;

HOOFDSTUK 2. BELEIDSKEUZES

Artikel 2. Vrijlaten van giften in individuele gevallen

Bij de beoordeling of giften in een individueel geval en uit het oogpunt van bijstandsverlening verantwoord zijn als bedoeld in artikel 31, tweede lid, onderdeel s, van de Wet, beschouwt het college de volgende categorieën giften in ieder geval als verantwoord: **[keuze maken:**

- (a. giften die worden verstrekt en ingezet voor kosten waarvoor anders bijzondere bijstand verstrekt had kunnen worden;**
- b. giften die worden verstrekt en ingezet voor medisch noodzakelijke kosten;**
- c. giften waarmee probleemschulden zijn betaald die zijn ontstaan voorafgaand aan de ingangsdatum van algemene bijstand;**
- d. giften in natura, niet zijnde een bijdrage die leidt tot een kostenbesparing als bedoeld in artikel 18, achtste lid, van de Wet, met een waarde tot maximaal € [... bedrag noemen];**
- e. ...)].**

[Artikel 3. Het behandelen van bijstandsaanvragen van jongeren voor afloop van de zoektermijn

Het college maakt in ieder geval gebruik van de bevoegdheid een aanvraag voor algemene bijstand voor het verstrijken van de zoektermijn in behandeling te nemen als bedoeld in artikel 41, elfde lid, van de Wet, wanneer sprake is van ten minste een van de volgende omstandigheden:

[keuze maken:

- (a. de jongere verblijft in een inrichting of heeft recht op opvang als bedoeld in artikel 1.1.1, van de Wmo 2015;**
- b. de jongere heeft uiterlijk een jaar voorafgaand aan de melding:**
 - 1° in een inrichting verbleven;**
 - 2° opvang gehad als bedoeld in artikel 1.1.1, van de Wmo 2015; of**
 - 3° bij een pleegouder of in een gezinshuis verbleven als bedoeld in artikel 2.3, zesde lid, van de Jeugdwet.**
- c. voor de jongere gold uiterlijk binnen een jaar voorafgaand aan de melding een kinderschermingsmaatregel die werd uitgevoerd door een gecertificeerde instelling als bedoeld in artikel 2.4, van de Jeugdwet;**
- d. de jongere een zorgbehoefte heeft;**
- e. de jongere niet als ingezetene is ingeschreven in de basisregistratie personen of niet met een woonadres, maar met een briefadres ingeschreven is in de basisregistratie personen;**
- f. de jongere heeft uiterlijk een jaar voorafgaand aan de melding algemene bijstand ontvangen;**
- g. de jongere heeft probleemschulden, of schulden die naar het oordeel van het college probleemschulden kunnen worden, als de zoektermijn wordt toegepast;**

h. ...)].

OF

Het college maakt in ieder geval geen gebruik van de bevoegdheid een aanvraag voor algemene bijstand voor het verstrijken van de zoektermijn in behandeling te nemen, als bedoeld in artikel 41, elfde lid, van de Wet wanneer sprake is van een van de volgende omstandigheden **[keuze maken:**

(a. de jongere beschikt over een startkwalificatie;

b. de jongere heeft zich naar het oordeel van het college voorafgaand aan de melding onvoldoende ingespannen om arbeid te verkrijgen of te behouden;

c. de jongere beschikt over een vermogen, bedoeld in artikel 34, eerste lid, van de Wet, van € [bedrag noemen] of meer;

d. ...)].]

Artikel 4. Het volgen van de vereenvoudigde aanvraagprocedure

1. Het college maakt gebruik van de bevoegdheid om gegevens die bij hem berusten in verband met eerdere bijstandsverlening als bedoeld in artikel 43a, eerste lid, van de Wet, te gebruiken, wanneer:

a. dit gebruik leidt tot een voor de belanghebbende minder belastende aanvraag;

b. de nieuwe aanvraag is ingediend binnen **[termijn noemen: maximaal twaalf maanden]** na het eindigen van de algemene bijstand; en,

c. de eerdere bijstandsverlening is beëindigd vanwege **[keuze maken:**

(1° werkaanvaarding;

2° een uitsluitingsgrond als bedoeld in artikel 13 van de Wet;

3° een verblijf buiten de gemeente, of

4° ...)].

2. Voorafgaand aan het gegevensgebruik gaat het college bij een belanghebbende ten minste na of er wijzigingen zijn in de volgende gegevens:

a. het hoofdverblijf;

b. de gezinssituatie; en

c. het inkomen en het vermogen.

3. Het eerste en tweede lid zijn van overeenkomstige toepassing op de aanvraagprocedure van een uitkering, bedoeld in artikel 15a, eerste lid, van de loaw.

Artikel 5. Het verlenen van bijstand met terugwerkende kracht

1. Het college is in ieder geval van oordeel dat individuele omstandigheden ertoe noodzaken bijstand toe te kennen vanaf een dag gelegen voor de dag waarop een belanghebbende zich heeft gemeld als bedoeld in artikel 44, vijfde lid, van de Wet als:

a. er omstandigheden zijn die rechtvaardigen, dat belanghebbende zich niet eerder heeft gemeld, zoals in een van de volgende situaties het geval kan zijn **[keuze maken:**

(1° de belanghebbende was niet in staat om bijstand aan te vragen;

2° de belanghebbende was niet op de hoogte van de mogelijkheid om bijstand aan te vragen;

3° een aanvraag voor een passende en toereikende voorliggende voorziening is afgewezen;

4° een eerdere bijstands aanvraag is buiten behandeling gesteld of afgewezen omdat de aanvrager niet tijdig alle benodigde gegevens aan het college heeft verstrekt;

5° de belanghebbende had onvoldoende zicht op de hoogte van zijn inkomen of vermogen, bijvoorbeeld als gevolg van een flexibel arbeidscontract, een echtscheiding, een erfenis of detentie;

6° de belanghebbende heeft met terugwerkende kracht een verblijfsvergunning gekregen));

b. er omstandigheden zijn die erop wijzen dat het ernstige gevolgen voor de belanghebbende heeft, als de bijstand niet wordt toegekend voorafgaand aan de melding, zoals in een van de volgende situaties het geval kan zijn **[keuze maken:**

(1° de belanghebbende heeft [keuze maken: (probleemschulden OF betalingsachterstanden));

2° na de melding is executoriaal beslag gelegd op de middelen van belanghebbende of is belanghebbende is failliet verklaard;

3° na de melding is de huur van woonruimte opgezegd, de zorgverzekering geroyeerd, of gas, licht of water afgesloten)).

2. Het college kent de bijstand toe vanaf de dag waarop het recht op bijstand is ontstaan. Deze dag ligt maximaal **[termijn noemen: maximaal drie maanden]** maanden vóór de dag waarop de belanghebbende zich heeft gemeld.

3. Het eerste en tweede lid zijn van overeenkomstige toepassing op de toekenning van een uitkering, bedoeld in artikel 16a, vierde lid, van de loaw.

HOOFDSTUK 3. SLOTBEPALINGEN

Artikel 6. Evaluatie

Binnen drie jaar na de inwerkingtreding van deze beleidsregel onderzoekt het college de doeltreffendheid en de effecten van deze beleidsregel in de praktijk.

[Artikel 7. Intrekking

De beleidsregel [citeertitel beleidsregel] wordt ingetrokken.]

Artikel 8. Inwerkingtreding en overgangsrecht

1. **[Deze beleidsregel treedt in werking op de dag na bekendmaking. OF Deze beleidsregel treedt in werking op [...(datum noemen).]**

2. Besluiten die zijn genomen voor de datum waarop deze beleidsregel in werking is getreden, blijven in stand totdat daarover opnieuw wordt beslist.

Artikel 9. Citeertitel

Deze beleidsregel wordt aangehaald als **Verzamelbeleidsregel Participatiewet in balans fase 1**
[naam gemeente en eventueel jaartal].

Het college van burgemeester en wethouders,
de secretaris,
[naam secretaris]

de burgemeester,
[naam burgemeester]

Toelichting

Algemeen

Op 1 januari 2026 is de Participatiewet (de Wet) gewijzigd door de Participatiewet in balans en door de Verzamelwet SZW 2026. De wijzigingen door de Participatiewet in balans treden gefaseerd in werking. Deze beleidsregel ziet op het invullen van de beleids- en uitvoeringsruimte van het college op een viertal bevoegdheden uit de eerste fase. Deze bevoegdheden bieden het college onder voorwaarden de mogelijkheid om:

- i. vrijgelaten giften te verruimen;
- ii. de vier weken zoektermijn voor jongeren achterwege te laten;
- iii. bij het college berustende gegevens te hergebruiken en daarmee de aanvraag voor belanghebbenden te vereenvoudigen; en,
- iv. met terugwerkende kracht bijstand te verlenen tot maximaal drie maanden voor de melding.

Voor de laatste twee bevoegdheden (hergebruik van gegevens en terugwerkende kracht) geldt daarenboven dat het college deze ook kan inzetten voor de aanvraag van een uitkering op grond van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (loaw). Dit komt in de beleidsregel ook tot uiting in de artikelen 4, derde lid, en 5, derde lid.

Artikelsgewijs

In deze artikelsgewijze toelichting worden enkel die (onderdelen) van bepalingen behandeld die nadere toelichting behoeven.

Artikel 1. Definities

In dit artikel zijn de begrippen omschreven die worden gebruikt in de beleidsregel. Voor het overige gelden de definities uit de Participatiewet of de Algemene wet bestuursrecht. Enkele van de begrippen uit de beleidsregel worden hieronder nader toegelicht.

Probleemschulden

In de Wet gemeentelijke schuldhelpverlening (Wgs) wordt het begrip 'probleemschulden' (of: 'problematische schulden') niet gedefinieerd. Wel wordt aangegeven voor wie schuldhelpverlening is bedoeld. In artikel 1 van de Wgs staat:

'het ondersteunen bij het vinden van een adequate oplossing gericht op de aflossing van schulden indien redelijkerwijs is te voorzien dat een natuurlijke persoon niet zal kunnen voortgaan met het betalen van zijn schulden of indien hij in de toestand verkeert dat hij heeft opgehouden te betalen, alsmede de nazorg.'

Voor de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) geldt een vergelijkbaar criterium. In de definitie zijn iets eenvoudiger woorden gebruikt om dit uit te drukken. Daarbij speelt ook de overweging, dat het niet de bedoeling is om exact te gaan boekhouden bij het beoordelen van iemands financiële situatie. Het is voldoende dat 'naar het oordeel van' het college iemand zijn schulden niet meer kan aflossen of is gestopt met betalen.

Schuldregeling

Een schuldregeling is een betaalregeling met schuldeisers voor de aflossing van problematische schulden. De gemeente is verantwoordelijk voor schuldhelpverlening en kan met de schuldeisers en de schuldenaar een schuldregeling treffen, op grond van de Wgs. Daarnaast kan de rechter een wettelijke schuldsanering uitspreken, op grond van de Wsnp. In beide gevallen leidt een schuldregeling ertoe dat na afronding belanghebbende een 'schone lei' krijgt.

Zoektermijn

Onder 'zoektermijn' wordt verstaan: de termijn van vier weken nadat een jongere (tot 27 jaar) zich heeft gemeld om algemene bijstand aan te vragen. Pas na die termijn kan een aanvraag worden ingediend en door het college in behandeling worden genomen (enkele uitzonderingen daargelaten, zie artikel 41, vierde lid, van de Wet).

Artikel 2. Vrijlaten van giften in individuele gevallen

In artikel 2 zijn regels opgenomen over het vrijlaten van giften in het kader van artikel 31, eerste lid, onderdelen m en s, van de Wet. Het begrip 'gift' wordt hier niet nader omschreven. Uit de wetshistorie van achtereenvolgende bijstandswetten en de jurisprudentie daaromtrent blijkt dat het bij een gift moet gaan om een bevoordeling van de ontvanger, met een onverplicht karakter (vrijgevigheid), zie bijv. ECLI:NL:CRVB:2016:1160. Daarmee wordt aangesloten bij de omschrijving van 'gift' in artikel 7:186, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek: Een gift is iedere handeling die ertoe strekt dat degene die de handeling verricht, een ander ten koste van het eigen vermogen verrijkt'. Voor het aannemen van een gift is het dus nodig dat sprake is van een drietal vereisten: de verarming van de gever, de verrijking van de ontvanger, als gevolg van een (onverplichte) handeling uit vrijgevigheid waar partijen zich bewust van zijn (zie ook Hoge Raad 12 juli 2002, ECLI:NL:HR:AD7272).

Als het gaat om giften *in natura* die bestemd zijn voor kosten waarin de algemene bijstand voorziet, spreken we over 'bijdragen die leiden tot een kostenbesparing' (zie ook artikel 18, achtste lid, van de Wet). Deze zgn. besparingsbijdragen worden niet als middel aangemerkt, die als inkomen of vermogen bij de bijstandverlening betrokken moeten worden. Zij kunnen echter wel leiden tot verlaging van de algemene bijstand, vanwege lagere bestaanskosten. Met toepassing van artikel 18, eerste lid, van de Wet wordt de bijstand dan afgestemd op die lagere bestaanskosten (individualiseringsbeginsel). Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn bij de regelmatige ontvangst van boodschappen of het betalen van de zorgpremie of huur door derden. Zulke besparingsbijdragen van derden vallen ook onder de giftenvrijlating van thans maximaal € 1.200 per kalenderjaar. Zij vallen echter *niet* onder de surplus-regeling voor giften, die in het individuele geval gelet op artikel 31, eerste lid, onderdeel s, van de Wet, vrijgelaten kunnen worden *bovenop* de algemene vrijlating van € 1.200 per kalenderjaar. Daarom is het nodig beide soorten bijdragen goed af te bakenen.

In de Participatiewet geldt een gift als middel dat vrijgelaten wordt als dat in het individuele geval verantwoord is in het kader van de bijstandsverlening (artikel 31, tweede lid, onderdeel s). Dit artikel blijft ongewijzigd, maar ingevoegd wordt, dat giften en kostenbesparingen tot een bedrag van € 1.200,- per kalenderjaar in ieder geval niet tot de middelen worden gerekend (artikel 31, tweede lid, onderdeel m). Dit bedrag wordt periodiek aangepast. De wetgever heeft niet beoogd beleidsruimte te bieden om dat bedrag categoriaal te verhogen of te verlagen.

Gemeenten die giften thans tot een hoger bedrag vrijlaten, staan voor de stap om hun beleid daarop aan te passen. Wel is voorstelbaar, dat tijdelijk een hoger bedrag wordt vrijgelaten, met een beroep op artikel 31, tweede lid, onderdeel s, van de Wet. Het is immers aan het college om te bepalen in welke gevallen het verantwoord is om giften vrij te laten. Bepalend is, dat een belanghebbende door de gift niet in een positie komt die niet langer verenigbaar is met bijstandverlening. Daarvoor zijn aanknopingspunten te vinden in de financiële situatie van de belanghebbende. Als er beslag op de uitkering ligt, of als de belanghebbende een schuldregeling heeft getroffen, zal dit bijvoorbeeld eerder aanleiding vormen om giften in het individuele geval buiten beeld te houden, dan als er geen financiële problematiek speelt.

Naast de categoriale vrijlatingsregeling kan het college verder invullen onder welke omstandigheden het al dan niet verantwoord is om giften buiten beeld te houden bij het beoordelen van het recht op bijstand. In dit artikel zijn aanknopingspunten gegeven op basis waarvan giften in het individuele geval door het college in elk geval buiten beschouwing worden gelaten.

Eerste lid

Ook giften *in natura* kunnen als middel bij de bijstandverlening betrokken worden. Gaat het om giften in natura voor kosten waarin de algemene bijstand voorziet, dan kunnen die als besparingsbijdragen worden aangemerkt en moet beoordeeld te worden of deze leiden tot afstemming van de algemene bijstand. Andersoortige giften in natura (bijv. een antieke klok) kunnen als middel in aanmerking worden genomen als het om zaken gaat die in redelijkheid te gelde gemaakt kunnen worden. In onderdeel d zijn daaraan grenzen gesteld.

[Artikel 3. Het behandelen van bijstandsaanvragen van jongeren voor afloop van de zoektermijn]

Voor alle jongeren tot 27 jaar geldt een zoektermijn van vier weken na de melding voor algemene bijstand. In deze zoektermijn van vier weken wordt van hen verwacht dat zij zoeken naar werk of scholing. Voor jongeren vanuit het praktijkonderwijs of het voortgezet speciaal onderwijs geldt een uitzondering. Dat geldt ook voor jongeren met een medische urenbeperking of die behoren tot de doelgroep die in aanmerking komt voor loonkostensubsidie. Zij kunnen direct een aanvraag indienen, en de gemeente moet deze aanvraag direct in behandeling te nemen.

Aan artikel 41 van de Wet, waar de zoektermijn is geregeld, wordt een elfde lid toegevoegd:

‘In afwijking van het vierde lid kan het college de aanvraag voor het verstrijken van de termijn van vier weken in behandeling nemen, indien naar het oordeel van het college de omstandigheden van de belanghebbende of het gezin daartoe aanleiding geven.’

Het twaalfde lid voegt daaraan toe, dat het college de jongere na de melding dan in de gelegenheid stelt om direct zijn aanvraag in te dienen.

Uitgangspunt blijft, dat zelfredzame jongeren werk zoeken of zich voor een opleiding aanmelden. Daarmee investeren zij in hun toekomst. Maar dat is niet voor alle jongeren een realistisch

perspectief. Voor jongeren in kwetsbare omstandigheden wordt met deze wetswijziging de mogelijkheid geboden om de zoektermijn achterwege te laten.

[In artikel 3 worden groepen jongeren genoemd voor wie de zoektermijn achterwege blijft, omdat zij zich in kwetsbare omstandigheden bevinden. De genoemde omstandigheden gelden als indicator voor de aanwezigheid van kwetsbare omstandigheden.

OF

In artikel 3 worden groepen jongeren genoemd voor wie die zoektermijn in ieder geval geldt. De hier genoemde jongeren worden geacht zich in omstandigheden te bevinden die een zoektermijn passend maken.]

Artikel 4. Het volgen van de vereenvoudigde aanvraagprocedure

De aanvraagprocedure voor algemene bijstand is voor veel inwoners ingewikkeld en wordt als (te) lang ervaren. Vooral bij een korte periode van werk of bij flexibel werk moet de – behoorlijk uitgebreide - aanvraagprocedure steeds weer opnieuw doorlopen worden en zit men lang in financiële onzekerheid. Door de combinatie van een aantal maatregelen wordt de (behandeling van de) aanvraag sneller en eenvoudiger. Eén van die maatregelen is de vereenvoudigde (of verkorte) aanvraagprocedure, op grond van het nieuwe artikel 43a:

‘1. Indien na het eindigen van de algemene bijstand binnen twaalf maanden een nieuwe aanvraag wordt gedaan, kan het college de gegevens die bij hem berusten in verband met de eerdere bijstandsverlening gebruiken, indien dit leidt tot een voor de belanghebbende minder belastende aanvraag.

2. Het college verifieert de juistheid en actualiteit van de gegevens, bedoeld in het eerste lid, in de beschikbare bronnen en zo nodig bij de belanghebbende.’

Dit nieuwe artikel geeft gemeenten de ruimte om een inwoner die binnen twaalf maanden opnieuw een bijstandsuitkering aanvraagt via een vereenvoudigde aanvraag op korte termijn weer van een uitkering te voorzien. Van deze ruimte is gebruik gemaakt. Het college benut dan de nog aanwezige gegevens over de eerdere bijstandsperiode en vraagt deze niet opnieuw van de belanghebbende.

Eerste lid

Een vereenvoudigde aanvraagprocedure in combinatie met hergebruik van gegevens, is bij uitstek bedoeld voor situaties waarin aangenomen mag worden dat de omstandigheden niet wezenlijk veranderd zijn, zodat het recht op bijstand eenvoudig is vast te stellen. In het eerste lid zijn enkele situaties beschreven waarbij dat het geval kan zijn. In elk geval mag het hergebruik van gegevens er volgens de wet niet toe leiden dat er sprake is van een meer belastende aanvraag.

Tweede lid

Sommige gegevens kunnen eerder aan verandering onderhevig zijn dan andere. Hier is benoemd welke gegevens in ieder geval gecheckt worden op eventuele wijzigingen. Het college kan bij twijfel te allen tijde alsnog om meer actuele informatie vragen bij de belanghebbende. Ook op andere punten.

Derde lid

De tekst van het nieuwe artikel 43a van de Wet, is woordelijk herhaald en overgenomen in artikel 15a van de loaw. Uit oogpunt van eenduidigheid is in het derde lid opgenomen, dat de beleidsregel die op dit punt geldt voor algemene bijstand, ook van toepassing is op een uitkering op grond van de loaw. Er zijn geen inhoudelijke argumenten om voor de uitvoering van de loaw op dit punt een andere koers te varen dan voor de Participatiewet.

Artikel 5. Het verlenen van bijstand met terugwerkende kracht

Een bijstandsuitkering gaat in op de dag dat het recht ontstaat, maar niet eerder dan de meldingsdatum (art. 44, eerste lid, van de Wet). In de meeste gevallen zal de meldingsdatum daarom de ingangsdatum zijn. Dat betekent dat het niet mogelijk is om een uitkering met terugwerkende kracht toe te kennen. Volgens vaste rechtspraak kan dit bij uitzondering wél als er sprake is van bijzondere omstandigheden. Hierbij kan gedacht worden aan de situatie dat iemand om medische redenen niet in staat was om zich eerder te melden en een aanvraag in te dienen. Omdat deze uitzondering als te beperkt werd ervaren, zijn de mogelijkheden om bijstand met terugwerkende kracht te verstrekken verruimd op grond van artikel 44, vijfde lid:

‘In afwijking van het eerste lid kan het college bijstand toekennen vanaf de dag die maximaal drie maanden gelegen is voor de dag waarop de belanghebbende zich heeft gemeld, indien individuele omstandigheden hiertoe noodzaken.’

Met dit nieuwe lid (kan-bepaling) krijgt het college de ruimte om de bijstand in individuele omstandigheden met maximaal drie maanden terugwerkende kracht toe te kennen. Van die ruimte is in deze beleidsregels gebruik gemaakt.

Eerste lid

In lijn met de Memorie van Toelichting bij de Wet (Kamerstukken II 2023/24, 36 582, nr. 3, p. 46-47) kunnen twee situaties worden onderscheiden:

1. De melding is te laat gedaan als gevolg van de individuele omstandigheden.
2. De gevolgen van de late melding zijn ernstig voor de bijstandsgerechtigde.

De wetgever heeft vooral het oog gehad op situaties waarbij het de belanghebbende niet te verwijten was dat de aanvraag (te) laat is ingediend *en* waarbij de effecten daarvan (te) ernstig zijn. Door terugwerkende kracht toe te passen, kunnen de nadelige effecten worden beperkt, en kunnen bijvoorbeeld verdere betalingsachterstanden en het oplopen van schulden worden voorkomen.

Onderdeel a

Hier worden omstandigheden genoemd die naar het oordeel van het college wijzen op een niet verwijtbare te late melding. Voor de onderdelen 1, 2 en 5 geldt, dat het (vooral) gaat om omstandigheden van persoonlijke aard (niet in staat zijn om, bijv. door ziekenhuisopname, en onvoldoende ‘doenvermogen’). Voor de onderdelen 3, 4 en 6 geldt dat het meer om systeemtechnische omstandigheden gaat (bijv. eerst een aanvraag voor WW, daarna, na afwijzing, richting bijstand). De bijstand werkt dan terug tot het moment waarop de inwoner in de betreffende omstandigheden is geraakt (maximaal drie maanden, zie ook het tweede lid). Uiteraard moet dan wel vanaf dat eerdere moment voldaan zijn aan de voorwaarden voor de bijstandverlening.

Onderdeel b

Als niet met terugwerkende kracht bijstand wordt verleend, kunnen de gevolgen voor de inwoner dermate ernstig zijn, dat alleen al om die reden toch terugwerkende kracht wordt toegepast. In dit onderdeel zijn enkele indicatoren genoemd die terugwerkende kracht kunnen rechtvaardigen. Het gaat vooral om preciaire actuele financiële omstandigheden (onderdelen 1 en 2), of problemen die door financiële omstandigheden kunnen zijn veroorzaakt, of daaraan hebben bijgedragen, zoals huisuitzettingen, afsluiting van nutsvoorzieningen of royement van zorgverzekeringen. Een ongeluk komt zelden alleen, vaak is er meer aan de hand dan uitsluitend financiële problematiek, daarom is van belang te benadrukken dat het gaat om indicatoren. Er is ruimte om ook in andere gevallen uit te gaan van terugwerkende kracht.

Tweede lid

Artikel 44, vijfde lid, van de Participatiewet geeft het college de bevoegdheid om bijstand toekennen vanaf de dag die maximaal drie maanden gelegen is voor de dag waarop de belanghebbende zich heeft gemeld. Met dit artikellid in de beleidsregel stelt het college vast wat in normale gevallen de maximale termijn voor terugwerkende kracht zal zijn.

Derde lid

De voorgaande leden zijn ook van toepassing op uitkeringen op grond van de loaw. De tekst van het nieuwe artikel 44, vijfde lid, van de Wet, is woordelijk herhaald en overgenomen in artikel 16a, vierde lid, van de loaw. Uit oogpunt van eenduidigheid is aan het derde lid toegevoegd, dat de beleidsregel die op dit punt geldt voor algemene bijstand, ook van toepassing is op een uitkering op grond van de loaw. Er zijn geen inhoudelijke argumenten om voor de loaw op dit punt een andere koers te varen dan voor de Participatiewet.

Artikel 6. Evaluatie

Het vaststellen van deze verzamelbeleidsregel, of elementen daarvan, zal er op onderdelen toe leiden, dat het gemeentelijk beleid gewijzigd wordt. Om te beoordelen of dat beleid doel treft, doelmatig kan worden uitgevoerd, en binnen rechtmatigheidsgrenzen blijft, wil het college periodiek onderzoeken en evalueren wat de stand van de uitvoering is. Zowel voor de eigen uitvoering als voor de inwoner is het van belang, dat het beleid regelmatig tegen het licht wordt gehouden, actueel wordt gehouden en op effecten wordt onderzocht. Mogelijk moet na verloop van tijd bijstelling plaats te vinden.

Artikel 8. Inwerkingtreding en overgangsrecht

Tweede lid

Voor besluiten die zijn genomen voor 1 januari 2026, geldt in ieder geval, dat deze in stand blijven totdat daarover opnieuw is beslist. Dat zal bij de giftenregeling het geval kunnen zijn. Denkbaar is, dat besloten is om in een individueel geval periodieke giften vrij te laten. Die vrijlating blijft doorlopen, totdat daarop met toepassing van de nieuwe regels is beslist.

Bijlage 2: Implementatiehandleiding bij Model Verzamelbeleidsregel Participatiewet in balans fase 1 (nieuw model, december 2025)

Algemeen

Inleiding

Op 1 januari 2026 treedt de *Participatiewet in balans* in werking: een ingrijpende wijziging van de Participatiewet op 23 verschillende onderdelen. Maatregelen die genomen zijn om de Participatiewet weer in balans te krijgen. Niet de regels, maar de mens centraal. Menselijke maat, vertrouwen en vereenvoudiging. Met deze wetswijziging worden concrete stappen gezet om de door uitkeringsgerechtigden én professionals ervaren hardheden in de Participatiewet weg te nemen.

De wetswijziging treedt in drie fases in werking. Fase 1 bevat een negental wijzigingen die op 1 januari 2026 in werking treden. De fases 2 en 3 volgen op een later moment.

Voor een viertal wijzigingen uit fase 1 geldt dat het college ruimte krijgt om eigen afwegingen te maken en beleid te voeren. Daarmee ontstaat meer beleids- en uitvoeringsruimte voor het college en kan de gemeente zo uitdrukking geven aan de menselijke maat. Het gaat om:

1. het vrijlaten van giften in individuele gevallen;
2. het behandelen van bijstandsaanvragen van jongeren vóór afloop van de zoektermijn;
3. het toepassen van de vereenvoudigde aanvraagprocedure; en
4. het verlenen van bijstand met terugwerkende kracht.

Het college kan beleidsregels vaststellen waarin deze vastlegt op welke wijze invulling wordt gegeven aan deze beleids- en uitvoeringsruimte. Daarmee wordt de rechtszekerheid gediend en wordt de voorspelbaarheid van besluitvorming op deze thema's voor de inwoner bevorderd.

In deze Model Verzamelbeleidsregel Participatiewet in balans fase 1 wordt invulling gegeven aan de beleids- en uitvoeringsruimte die de wetgever aan het college heeft gegeven op de vier genoemde thema's. De Model Verzamelbeleidsregel bevat per thema een aantal suggesties waaruit gekozen kan worden. Op basis van deze Model Verzamelbeleidsregel kan iedere gemeente tot een eigen invulling komen, vanuit een gemeenschappelijk kader.

De Model Verzamelbeleidsregel is nadrukkelijk niet bedoeld als uniforme landelijke beleidsregel. Gemeenten kunnen op basis van lokale omstandigheden en beleidsprioriteiten verschillende keuzes maken. De in de Model Verzamelbeleidsregel opgenomen varianten moeten als suggestie worden gezien. Gemeenten bepalen zelf welke onderdelen zij wensen op te nemen.

Deze handleiding is bedoeld als praktische toelichting en volgt de hoofdstuk- en artikelstructuur van de Model Verzamelbeleidsregel. Waar relevant wordt aangegeven welke beleidsruimte gemeenten hebben en welke uitvoeringsaspecten hierbij spelen. Gemeenten kunnen de Model Verzamelbeleidsregel met inachtneming van de verschillende keuzeoptyes direct overnemen of aanpassen aan lokale beleidsdoelen en uitvoeringspraktijk.

Totstandkoming

De Model Verzamelbeleidsregel is tot stand gekomen in nauwe samenwerking tussen Divosa, het programma Participatiewet in balans van de VNG en Team Recht van de VNG. Zij zijn de deelnemers aan de expertgroep handelingskaders erkentelijk voor hun waardevolle bijdragen en inzichten aan de beleidsregel.

Adviescommissie Gemeenterecht en Commissie Participatie, Schuldhulpverlening en Integratie

Bij het opstellen van dit model is gebruik gemaakt van de adviezen van de VNG Adviescommissie Gemeenterecht. De Model Verzamelbeleidsregel is ook ter instemming voorgelegd aan de Commissie Participatie, Schuldhulpverlening en Integratie.

Artikelsgewijs

Opschrift en titel

In het opschrift en de titel van de Model Verzamelbeleidsregel moet telkens de naam van de gemeente worden ingevoegd. Desgewenst kan ook het jaartal in de titel van de beleidsregel worden opgenomen. In de 100 ideeën voor de gemeentelijke regelgever (Igr 75) wordt overigens geadviseerd terughoudend om te gaan met het opnemen van een jaartal in de citeertitel, aangezien dit de indruk kan wekken dat de beleidsregel uitsluitend in dat jaar gelding zal hebben.

Artikel 1. Definities

Bij de definities moet bij de definitie van “college” de naam van de gemeente worden ingevuld. Ook moeten alleen die definitiebepalingen worden opgenomen, die in de gekozen artikelen terug komen. Op het moment dat de gemeente dus ervoor kiest om bepaalde bevoegdheden niet in de beleidsregel uit te werken, moeten de overeenkomstige definities worden geschrapt.

Artikel 2. Vrijlaten van giften in individuele gevallen

Grondslag: artikel 31, tweede lid, onderdeel s, van de Participatiewet

Gemeenten hebben beleidsruimte om te bepalen in welke gevallen giften buiten beschouwing blijven bij de bijstandsverlening. De modelbepaling bevat suggesties voor categorieën giften die als verantwoord kunnen worden beschouwd.

De eerste twee categorieën giften (onderdelen a en b), worden door veel gemeenten op dit moment al uitgezonderd van de middelen die in aanmerking moeten worden genomen. Dat geldt ook voor het afbetalen van schulden (onderdeel c). Zie ook de verbinding met het verstrekken van bijstand met terugwerkende kracht bij bijzondere omstandigheden en de toelichting bij artikel 5.

Als de gemeente onderdeel d in de beleidsregel opneemt, moet hier het maximale bedrag worden ingevuld waarvoor giften in natura worden vrijgelaten. Onderdeel e maakt duidelijk dat gemeenten zelf ook nog andere categorieën giften kunnen toevoegen.

Artikel 3. Behandeling bijstandsaanvragen jongeren voor afloop zoektermijn

Grondslag: artikel 41, elfde lid, van de Participatiewet

Gemeenten kunnen de zoektermijn van vier weken voor jongeren in kwetsbare omstandigheden verkorten of achterwege laten. De model beleidsregel bevat twee varianten om hieraan invulling te geven. Gemeenten moeten uitsluitend één van beide varianten in de beleidsregel op nemen, afhankelijk van de gekozen uitvoeringspraktijk.

Een keuze kan worden gemaakt uit:

- variant 1 - een inclusieve benadering (welke groepen komen wel eerder in aanmerking);
- variant 2 - een uitsluitende benadering (in welke situaties wordt de zoektermijn niet verkort).

Voor beide varianten geldt dat suggesties zijn opgenomen voor de criteria die worden gehanteerd. Gemeenten moeten een keuze maken uit de verschillende suggesties en kunnen desgewenst nog aanvullende criteria toevoegen. Let hierbij op dat geen uitsluitingscriteria worden opgenomen in het geval gekozen is voor de inclusieve benadering en vice versa.

Artikel 4. Het volgen van de vereenvoudigde aanvraagprocedure

Grondslagen: artikel 43a, eerste lid, van de Participatiewet en artikel 15a, eerste lid, van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (loaw)

Dit artikel biedt de mogelijkheid om eerder verstrekte gegevens te hergebruiken als binnen een bepaalde termijn opnieuw bijstand wordt aangevraagd. Deze bepaling draagt bij aan administratieve lastenverlichting voor zowel inwoners als uitvoering. Het artikel is een 'kan-bepaling' in de Participatiewet (artikel 43a, eerste lid), die met beleidsregels verder ingevuld kan worden. In artikel 4 worden daarvoor suggesties gedaan.

Gemeenten vullen de volgende onderdelen van de Model Verzamelbeleidsregel zelf in:

1. eerste lid, onderdeel b: de maximale termijn (bijvoorbeeld zes of 12 maanden);
2. eerste lid, onderdeel c: de situaties waarin dit geldt (in het model staat voorbeelden genoemd van omstandigheden waarbij een verkorte aanvraag wenselijk kan zijn, om bijvoorbeeld de aanvaarding van tijdelijk werk te stimuleren dan wel om iemand te helpen snel zijn leven weer op te kunnen pakken, na toepassing van een uitsluitingsgrond);
3. tweede lid: de gegevens die ten minste opnieuw gecontroleerd worden bij de belanghebbende.

De beleidsruimte van de gemeente strekt zich dus in de eerste plaats uit over het bepalen van een termijn waarbinnen gegevens hergebruikt kunnen worden en de vereenvoudigde procedure kan worden toegepast. Dit kan tot een maximale termijn van twaalf maanden. Het college bepaalt of die maximale termijn wordt gehanteerd of een kortere termijn. Bij het bepalen van de termijn kunnen in elk geval de volgende argumenten een rol spelen:

Argumenten voor de maximale termijn van twaalf maanden zijn de volgende:

12 maanden vormt in de regel een redelijke termijn om aan te nemen dat de gegevens van de inwoner nog actueel genoeg zijn om te kunnen gebruiken voor het beoordelen van de nieuwe bijstandsaanvraag. Binnen deze termijn zijn gegevens voor gemeenten nog eenvoudig terug te vinden in de te raadplegen administraties.

Argumenten voor een kortere termijn zijn de volgende:

Indien binnen de gemeente twijfel bestaat over de rechtmatigheid en actualiteit van gegevens in de eigen administraties, kan het college beslissen om een kortere termijn in de beleidsregel op te nemen waarbinnen gegevens hergebruikt kunnen worden en de vereenvoudigde procedure kan worden toegepast.

Via de schakelbepaling van het derde lid, gelden dezelfde beleidskeuzes voor een aanvraag voor een voorziening op grond van artikel 15a, eerste lid, van de loaw.

Artikel 5. Het verlenen van bijstand met terugwerkende kracht

Grondslagen: artikel 44, vijfde lid van de Participatiewet en artikel 16a, vierde lid, van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (loaw)

Het college is bevoegd om af te wegen of, en zo ja, wanneer gebruik wordt gemaakt van de bevoegdheid om met terugwerkende kracht tot maximaal drie maanden voor de meldingsdatum bijstand toe te kennen. Het gaat hierbij om wetsinterpreterend beleid waarin invulling wordt gegeven aan het begrip 'individuele omstandigheden'.

Artikel 5 biedt diverse voorbeelden van individuele omstandigheden die in ieder geval in de modelbepaling kunnen worden opgenomen. Het gaat om situaties waarin betrokkene een beperkte/geen verwijt treft voor de latere indiening, dan wel situaties waarin het ontbreken van inkomen (in dit geval bijstand) in de voorafgaande periode verstrekking heeft gevolgd.

Gemeenten kunnen bijvoorbeeld in de beleidsregel vastleggen:

1. welke omstandigheden aanleiding geven tot terugwerkende kracht (bijv. ziekte, onbekendheid, afwijzing andere voorziening);
2. of er een maximale terugwerkende termijn wordt gehanteerd (bijv. één of drie maanden);

3. de wijze van vastlegging in het klantdossier.

Bij het eerste lid, onderdeel b, onder 1°, moet een keuze worden gemaakt tussen probleemschulden of betalingsachterstanden aan de hand van het beleid van de gemeente.

In het tweede lid moet de termijn voor de terugwerkende kracht worden ingevuld. Deze termijn mag maximaal drie maanden zijn. Het uitgangspunt van de Participatiewet in balans om de menselijke maat centraal te stellen, pleit er overigens voor om ook uit te gaan van die maximale termijn van drie maanden. Dat staat nog los van de mogelijkheid om onder bijzondere omstandigheden de bijstand verdergaand met terugwerkende kracht toe te kennen.

Via de schakelbepaling van het tweede lid, gelden dezelfde beleidskeuzes voor een aanvraag voor een voorziening op grond van artikel 16a, vierde lid, van de loaw.

Artikel 6. Evaluatie

De Model Verzamelbeleidsregel schrijft voor dat de gemeente binnen drie jaar na inwerkingtreding evalueert hoe de beleidsregel werkt in de praktijk. Gemeenten kunnen in de toelichting opnemen hoe en door wie de evaluatie plaatsvindt (bijv. door de beleidsafdeling sociaal domein).

Artikel 7 t/m 9. Intrekking, inwerkingtreding, overgangsrecht en citeertitel

Intrekking

Voor de intrekking is het van belang om binnen de gemeente na te gaan of er beleidsregels bestaan met betrekking tot de in deze beleidsregel uitgewerkte bevoegdheden. Door de inhoudelijke wijzigingen van de Participatiewet in balans moet per beleidsregel worden gecontroleerd of deze nog kan blijven voortbestaan of moet worden ingetrokken, bijvoorbeeld wegens strijd met hoger recht.

Overgangsrecht

In de Participatiewet in balans is niet voorzien in specifiek overgangsrecht op het gebied van de in deze beleidsregel genoemde maatregelen. Dat betekent dat zonder nadere regeling de hoofdregel van overgangsrecht geldt en dat de beleidsregel onmiddellijke werking heeft. Dat heeft tot gevolg dat op alle besluiten die genomen worden vanaf de datum van inwerkingtreding, het nieuwe recht (zowel de regels uit de Participatiewet in balans als in deze beleidsregel) direct van toepassing is. Als dat voor wat betreft de beleidsregel ongewenste effecten heeft, dan moet in deze beleidsregel specifiek overgangsrecht opgenomen worden. Het is aan gemeenten om op basis van de lokale omstandigheden in dat overgangsrecht te voorzien.

Inwerkingtreding en citeertitel

Gemeenten vullen voorts in de Model Verzamelbeleidsregel zelf de inwerkingtredingsdatum en citeertitel aan. Het verdient aanbeveling om aan te sluiten bij lokale besluitvormingscycli en publicatieprocedures.