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 keuzeopties 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 (Ioaw)

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 Ioaw.

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 (Ioaw)
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 beperktere/geen verwijt treft voor de latere indiening, dan wel situaties waarin het ontbreken van inkomen (in dit geval bijstand) in de voorafgaande periode verstrekkende gevolgen heeft.

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 Ioaw.

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 voorbestaan 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.