



Raadsbrief

Datum 2 december 2025

Onderwerp Implementatie wijzigingen Participatiewet
Versienummer 1

Portefeuillehouder Paul Guldemon

Samenvatting

Per 1 januari 2026 treden diverse samenhangende wetswijzigingen in werking. Daarom voeren we in één keer meerdere wijzigingen uit, zowel vanwege de Participatiewet in Balans als de wijzigingen in de Wet op de Huurtoeslag. Tegelijk maken we een kwaliteitsslag door werkinstructies te actualiseren en vast te leggen.

Participatiewet in Balans

De eerste wijzigingen vergroten de rechtszekerheid en ruimte voor maatwerk. Het gaat onder meer om een vereenvoudigde aanvraagprocedure, meer ruimte om af te wijken van de zoektermijn voor kwetsbare jongeren, een wettelijke giftennorm (€ 1.200 per jaar), extra ruimte voor mantelzorg en een aanpassing van de jongerennorm, die deels verschuift naar de algemene bijstand.

Wet op de huurtoeslag

Door het vervallen van de maximale huurgrens en volledige huurtoeslag vanaf 21 jaar krijgen meer inwoners mogelijk recht op huurtoeslag. Daardoor beoordelen we lopende toekenningen voor woonkostentoeslag opnieuw, met oog voor maatwerk en financiële stabiliteit.

Bijzondere bijstand

De beleidsregels bijzondere bijstand worden samengevoegd en geactualiseerd tot één helder kader. Er worden geen inhoudelijke wijzigingen doorgevoerd; de regels leggen vast hoe de uitvoering nu al plaatsvindt en zorgen voor meer consistentie en eenduidigheid.

Bijlagen

Geen

Openbaarheid

- ☒ Openbaar
☐ Geheim

Wij stellen u voor kennis te nemen van:

1. De Participatiewet in Balans, de fasering voor de implementatie daarvan, de bijbehorende aanpassingen in de beleidsregels en de consequenties voor het lokale beleid.
2. De aanpassingen in de Beleidsregel bijzondere bijstand vanwege de Participatiewet in Balans en wijzigingen in de Wet op de huurtoeslag.



Datum 2 december 2025

Inleiding

Menselijke maat, vertrouwen en vereenvoudiging; dat zijn de uitgangspunten van het programma *Participatiewet in Balans*. Het doel is de rechtszekerheid van uitkeringsgerechtigden te vergroten en de professionals voldoende ruimte te geven om hen daarbij te helpen.

De invoering van de *Participatiewet in Balans* bestaat uit drie sporen:

- Spoor 1: Implementatie van de wetswijziging. De implementatie van Spoor 1 is verdeeld in 5 verschillende categorieën die in 3 verschillende fases in werking treden¹:

	AANVRAAG- PROCEDURE	FASTSTELLEN RECHT OP BIJSTAND	STABIEL & VOLDOENDE INKOMEN	BEGELEIDING, PARTICIPATIE & RE-INTEGRATIE	OVERIG
FASE 1 WIJZIGINGEN TREDEN IN WERKING PER 1 JAN 2026	4 WEKEN ZOEKTERMIJN JONGEREN < 27 JR IDENTIFICATIEPLICHT DIGID & EU-RIJBEWIJS VEREENVOUDIGING- AANVRAAGPROCEDURE * MELDING = AANVRAAG * IOW/IOAZ/BBZ = BIJSTAND * AANPASSEN TOEGANGSEIS IOAZ * <12 MND = VERKORTE AANVRAAG	ONTVANGSTEN UIT GIFTEN HARMONISATIE JONGERENNORM TERUGWERKENDE KRACHT (TWK) BIJ AANVRAGEN VERMOGENSTOETS		RUIMTE VOOR MANTELZORG	VERBREDING EXPERIMENTEER- ARTIKEL 95% BEVOORSCHOTTINGS- % IN LIJN MET BESLAGVRIJE VOET KLEINE AANPASSING ONWEERLEGBAAR RECHTSVERMOEDEN
FASE 2 GEDOOGJAAR IN 2026			UNIFORM VERREKENEN INKOMSTEN UIT ARBEID (EXCL 7 ^e & 7 ^f) VERRUIMING BIJVERDIENSGRENZEN < 27 JR & PREMIE ARBEIDS- INSCHAKELING < 27 JR	RECHT OP EIGEN- STANDIG VORM- GEVEN PARTICIPATIE MAATSCHAPPELIJKE PARTICIPATIE ONDERSTEUNEN BIJ MAATSCHAPPELIJKE PARTICIPATIE	
FASE 3 WIJZIGINGEN TREDEN IN WERKING PER 1 JAN 2027		ALO-KOP NIET- RECHTHEBBENDE PARTNER EVENREDIGHEIDS- TOETS BIJ DRINGENDE REDENEN	BUFFERBUDGET AMBTSHALVE INDIVIDUELE INKOMENSTOESLAG UNIFORM VER- REKENEN INKOMSTEN UIT ARBEID VERRUIMING BIJVERDIENSGRENZEN & PREMIE ARBEIDS- INSCHAKELING < 27 JR	RECHT OP EIGEN- STANDIG VORM- GEVEN PARTICIPATIE MAATSCHAPPELIJKE PARTICIPATIE ONDERSTEUNEN BIJ MAATSCHAPPELIJKE PARTICIPATIE RUIMTE VOOR AFSTEMMING VAN DE MAATREGELEN TOESPITSSEN VERPLICHTINGEN OP INDIVIDU	TRANSITIE- JAAR IN 2027
VERSIE 20251008					

- Spoor 2: De fundamentele herziening van het stelsel op de lange termijn;
- Spoor 3: Het versterken van de vakkundigheid in (de verandering naar) de herziene Participatiewet.

Deze raadsbrief gaat over de wijzigingen die voortkomen uit Fase 1 van Spoor 1: de aanpassing van de Participatiewet. Dit heeft een raakvlak met Spoor 3, het versterken van de vakkundigheid van medewerker, ruimte voor maatwerk en toepassen menselijke maat.

In deze nota worden een aantal wijzigingen uit de eerste fase uitgelicht die een aanpassing in het beleid of beleidsregels vragen of veel invloed (kunnen) hebben op het inkomen van inwoners die al een bijstandsuitkering ontvangen.

¹ Zie voor het overzicht van en toelichting op de wijzigingen: <https://vng.nl/artikelen/spoor-1-23-wijzigingen-participatiewet-in-balans>



Datum 2 december 2025

Per 1 januari 2026 wijzigt daarnaast de Wet op de huurtoeslag wat consequenties heeft voor de Beleidsregel bijzondere bijstand. We combineren het verwerken van de wetwijzigingen in de Participatiewet en de Wet op de huurtoeslag met een kwaliteitsslag in het kader van 'de basis op orde', door meteen enkele werkinstructies vast te leggen in deze beleidsregels.

Kader

Kaderstellende nota's rondom dit onderwerp zijn:

- [Coalitieakkoord Samen voor een Waardevolle Toekomst](#)
- [Koers Sociaal Domein 2024 - 2030](#)
- [Visie op arbeidsmarkt en arbeidsmarktbeleid](#)

Kaderstellende wetten zijn:

- Participatiewet
- Algemene wet bestuursrecht
- Wet op de huurtoeslag

Kernboodschap

Het landelijke programma *Participatiewet in Balans* beoogt om de menselijk maat centraal te zetten en de rechtszekerheid van inwoners te vergroten. De uitvoering hiervan bestaat uit drie sporen, waarvan met een wetswijzigingen op 23 punten de eerste stap gezet wordt. Gemeenten kunnen de aanpassingen in 3 fasen implementeren. De wijzigingen in de eerste fase gaan op 1 januari 2026 in.

Toelichting

1. *Participatiewet in Balans*

De Eerste Kamer stemde op 30 september jongstleden in met de wijzigen in de Participatiewet. Wij zijn afgelopen voorjaar al begonnen met de voorbereidingen voor de implementatie in ons lokale beleid en onze werkwijzen. We volgen daarin de fasering van de maatregelen. Dat betekent dat we op 1 januari 2026 klaar zijn met de wijzigingen in fase 1. Komend jaar gebruiken we om de maatregelen in fase 2 en 3 uit te werken en te implementeren.

Het overgrote deel van de maatregelen in de eerste fase gaat over de *aanvraagprocedure* en *het vaststellen op het recht op bijstand*. Dit zijn relatief eenvoudige wijzigingen met een lage impact op inwoners, enkele voorbeelden zijn:

- Een rijbewijs is een geldig identificatiemiddel bij het aanvragen van een bijstandsuitkering;
- Inwoners die 12 maanden na uitstroom opnieuw een bijstandsuitkering aanvragen, kunnen op basis van de al bekende gegevens gebruik maken van de verkorte aanvraagprocedure;
- De algemene en bijzondere bijstand kan in individuele omstandigheden met terugwerkende kracht tot 3 maanden worden toegekend.
- Het voorschotpercentage wordt verhoogd van 90 procent naar 95 procent, in lijn met de beslagvrije voet.

Voor een aantal wijzigingen in de eerste fase geldt dat het huidige beleid anders is, of dat de wetswijzigingen een groter effect hebben. Deze wijzigingen lichten we nader toe:



Datum

2 december 2025

a. Zoektermijn jongeren

Op 8 mei 2023 heeft de gemeenteraad de [motie aangaande afschaffing verplichte zoektermijn uitkering jongeren](#) aangenomen. Als gevolg van deze motie nemen wij aanvragen van jongeren direct in behandeling en beoordelen zonder vertraging wat de gewenste aanpak is. De communicatie over de verplichte zoekperiode is van de gemeentelijke website verwijderd en we wijzen geen aanvragen af vanwege schending van de zoekperiode.

Wijzigingen vanaf 1 januari 2026:

De 4-weken zoektermijn staat in de wet en blijft ook bij de wetswijzigingen van kracht. De gemeente heeft de mogelijkheid om in individuele gevallen geen gebruik te maken van de 4-weken zoektermijn, bijvoorbeeld als het gaat om medische urenbeperking of jongeren die tot de doelgroep met loonkostensubsidie behoren. Het college stelt deze jongeren dan meteen in de gelegenheid om een bijstandsaanvraag in te dienen. Ook bestaat er meteen aanspraak op ondersteuning bij arbeidsinschakeling. In de 'Beleidsregel algemene bijstand' beschrijven we enkele voorbeelden van kwetsbare jongeren waarbij het college kan besluiten de zoekperiode niet toe te passen.

Vanwege de wettelijke verankering van de zoektermijn, heeft de gemeente niet de mogelijkheid om categoriaal af te wijken van de zoektermijn. Het college geeft de consulent de ruimte de individuele situatie van de jongere te beoordelen. Als die situatie daartoe aanleiding geeft, is het belangrijk dat de gemeente de aanvraag meteen in behandeling kan nemen. Door een ruimere omschrijving in de wet op te nemen kunnen gemeenten maatwerk leveren en waar nodig ook integraal hulp en ondersteuning bieden. Daarmee kan voorkomen worden dat de jongere uit beeld raakt of dieper in de problemen komt.

b. Giften

In de Participatiewet in Balans is opgenomen dat giften en kostenbesparingen tot een bedrag van € 1.200,- euro per huishouden per kalenderjaar geen invloed hebben op de hoogte van de uitkering. Voor levensmiddelen van de Voedselbank geldt dat deze buiten beschouwing worden gelaten. Zwolle hanteert momenteel een hoger drempelbedrag en moet deze dan ook per 1 januari 2026 aanpassen naar de wettelijke grens van € 1.200,-. Er is geen wettelijke ruimte om categoriaal af te wijken van deze grens maar we zoeken de maximale ruimte op om in individuele omstandigheden, ten gunste van de inwoner, af te wijken van deze grens.

Net als in de huidige beleidsregel kan het college bij individuele omstandigheden ervoor kiezen om deze norm te verhogen. Het gaat om de volgende situaties:

- giften of bijdragen die worden gebruikt voor kosten waarvoor anders bijzondere bijstand had kunnen worden verleend;
- giften of bijdragen voor uit medisch oogpunt noodzakelijke of wenselijk kosten;
- giften in de vorm van een auto die als algemeen gebruikelijk wordt aangemerkt;
- door de bijstandsgerechtigde of leden van diens gezin van hun werkgever ontvangen onbelaste inkomsten;
- giften of bijdragen ten tijde van de bijstandsaanvraag;
- giften of bijdragen die gebruikt worden om problematische schulden af te lossen;
- schadevergoedingen.



Datum 2 december 2025

Eén van de uitgangspunten van de Participatiewet in Balans is vertrouwen. Ook bij onderzoek naar giften is de bedoeling uit te gaan van vertrouwen. We vragen bijvoorbeeld een schriftelijke of mondelinge verklaring op en rapporteren daarover, maar gaan niet meteen bankafschriften opvragen over een heel lange periode (we handelen in de geest van de wet).

c. Ruimte voor mantelzorg

Er is vanaf 1 januari 2026 meer ruimte voor bijstandsgerechtigden om mantelzorg te verlenen zonder dat dit gevolgen heeft voor de uitkering. Samenwonen wordt mogelijk zonder dat er sprake is van een gezamenlijk huishouden, mits het samenwonen voortkomt uit de zorgbehoefte.

Deze wijziging betekent dat zowel de mantelzorger als de zorgontvanger hun recht op bijstand behouden, zonder verlaging of verlies van uitkering. Ook wordt expliciet gemaakt dat het verlenen van mantelzorg niet wordt gezien als arbeid die op loon kan worden gewaardeerd.

Daarnaast is bij tijdelijk verblijf elders in verband met het bieden van mantelzorg de kostendelersnorm niet van toepassing. De bijstandsuitkering wordt in dat geval niet opgeschort, ook niet als de inwoner tijdelijk verblijft op een ander adres dan waar hij of zij in de Basisregistratie Personen (BRP) staat ingeschreven.

d. Aanpassing jongerennorm

Door een wijziging in de Participatiewet per 1 januari 2026 wordt het recht op een aanvulling op de jongerennorm voor 18- tot 21-jarigen verplaatst van de bijzondere bijstand naar de algemene bijstand. Dit betekent dat gemeenten voortaan een uniforme norm hanteren voor jongeren die door individuele omstandigheden geen beroep kunnen doen op hun ouders voor levensonderhoud. Vanwege de verschuiving naar de algemene bijstand hebben gemeenten geen mogelijkheid om categoriaal van deze norm af te wijken. Enkel als het college van oordeel is dat bedrag gezien de woon- en leefsituatie van de jongere te laag is, kan het college het bedrag naar boven bijstellen.

De jongerennorm wordt voor het merendeel van de doelgroepen lager dan in het huidige lokale beleid. Vanwege het verschil met het lokale beleid is er een overgangsrecht voor aanvragen die zijn ingediend voor 1 januari 2026. Deze blijven via de oude regeling van de bijzondere bijstand doorlopen tot het einde van de looptijd. Jongeren die vanaf 1 januari 2026 een aanvraag Participatiewet doen, ontvangen de nieuwe gestandaardiseerde norm.

Bouwen aan je toekomst

In juli 2025 is de gemeente Zwolle gestart met het project *Bouwen aan je toekomst*: een binnen de Participatiewet vormgegeven variant op het landelijke Bouwdepot. De kern van het project is om kwetsbare jongeren van 18–26 jaar met (dreigende) dak- of thuisloosheid een jaar lang extra rust, stabiliteit en maatwerkbegeleiding te bieden, zodat zij kunnen werken aan een veilige woonsituatie, financiële zekerheid en toekomstperspectief. Het project fungeert daarbij als kweekvijver voor vernieuwende vormen van ondersteuning en ketensamenwerking die kunnen worden opgenomen in de reguliere aanpak.

We realiseren dit door een jaar lang intensieve ondersteuning te bieden binnen de Participatiewet, met:

- vaste begeleiding op alle levensgebieden (wonen, financiën, gezondheid, onderwijs/werk);
- centrale toegang en regie via GGD, opvanglocaties en Tiem;
- snelle en passende ondersteuning gericht op rust, stabilisatie en herstel;
- en ruimte om te experimenteren met samenwerking en nazorg ter versterking van de reguliere werkwijze.



Datum 2 december 2025

De pilot omvat 10 jongeren: 5 van 18–20 jaar en 5 van 21–26 jaar. De wijziging van de jongerennorm per 1 januari 2026 heeft *geen gevolgen* voor het project, omdat alle deelnemers al een uitkering toegekend hebben gekregen en daardoor onder het overgangsrecht vallen. Mocht een deelnemer gedurende de pilot uitvallen en een nieuwe jongere tot 21 jaar instromen, dan ontvangt die jongere wél de nieuwe, lagere norm. Dit verandert niets aan de inhoud en opzet van de pilot, al zullen we bij deze doelgroep extra aandacht hebben voor het bereiken van financiële rust.

Bij de evaluatie in 2026 betrekken we de effecten van de lagere jongerennorm expliciet in de conclusies en in het voorstel voor een eventueel vervolg van het project.

Aanpassen beleidsregels

Een aantal wijzigingen in de Participatiewet, vraagt om aanpassing van de beleidsregels van de *algemene bijstand*, beleidsregels *bijzondere bijstand* en de beleidsregels *giften, bijdragen en schadevergoedingen*. Deze zijn door het college vastgesteld en worden op 1 januari 2026 van kracht.

2. Wet op de huurtoeslag

Woonkostentoeslag is een vorm van bijzondere bijstand voor inwoners die hun woonlasten niet kunnen betalen. Dit kan alleen als de inwoner (nog) geen recht heeft op huurtoeslag of als de huurtoeslag ontoereikend is. Per 1 januari 2026 wijzigt de Wet op de huurtoeslag waardoor een deel van de mensen die eerst geen recht hadden op huurtoeslag, dit nu wel hebben.

Door wijzigingen in de Wet op de huurtoeslag veranderen de regels voor de huurtoeslag als volgt:

1. Er is geen maximale huurgrens meer voor de huurtoeslag. Voor de berekening van de hoogte van de huurtoeslag blijft de huurgrens wel bestaan.
2. Jongeren krijgen vanaf 21 jaar recht op volledige huurtoeslag. Nu is dit nog 23 jaar.
3. De vergoeding in de huurtoeslag over servicekosten verdwijnt. Vanaf 2026 telt alleen nog de kale huurprijs voor de berekening van de huurtoeslag, dus zonder servicekosten.
4. Ook veranderen de rekenformules en de inkomensafhankelijke afbouw van de huurtoeslag. Als het inkomen stijgt, daalt de huurtoeslag geleidelijk.

Dit betekent dat mensen die eerst geen recht hadden op huurtoeslag, omdat hun huur te hoog was of hun leeftijd te laag, dat nu mogelijk wel hebben. In de gemeente Zwolle was er de mogelijkheid voor deze groep om woonkostentoeslag aan te vragen. Omdat huurtoeslag altijd vóór gaat op woonkostentoeslag, moet de gemeente de lopende toekenningen voor woonkostentoeslag opnieuw beoordelen. Op basis van maatwerk gaan we de lopende vaststellingen die mogelijk nu wel recht hebben op huurtoeslag, opnieuw beoordelen. Dit kan ertoe leiden dat de woonkostentoeslag per 1 januari wordt stopgezet, verlaagd of tijdelijk doorloopt als lening totdat de huurtoeslag is vastgesteld en verstrekt. We doen dit in goed overleg met de belanghebbenden om te voorkomen dat mensen in de financiële problemen komen.

3. Bijzondere bijstand

De bijzondere bijstand is een belangrijk instrument om inwoners te ondersteunen bij *bijzondere, noodzakelijke kosten* die zij zelf niet kunnen betalen. Omdat deze bijstand altijd maatwerk betreft, is het essentieel dat de uitvoering plaatsvindt binnen duidelijke en bestuurlijk vastgestelde kaders.

Door de bestaande beleidsregels over draagkracht, reiskosten en duurzame gebruiksgoederen en overige richtlijnen samen te voegen, ontstaat één helder en compleet overzicht. Dit voorkomt verschillende interpretaties, zorgt voor eenduidige toepassing en bevordert gelijke behandeling van



Datum 2 december 2025

inwoners. Consulenten kunnen zo binnen duidelijke kaders maatwerk leveren zonder willekeur, wat de consistentie versterkt en de kans op fouten verkleint.

De nieuwe beleidsregels beschrijven hoe de bijzondere bijstand *nu al* wordt uitgevoerd in het kader van 'de basis op orde'. Er worden, naast het verwerken van de wetwijzigingen in de Participatiewet en de Wet op de huurtoeslag, geen nieuwe beleidskeuzes gemaakt en geen inhoudelijke wijzigingen aangebracht in hoogte, voorwaarden of reikwijdte van de verstrekkingen.

Maatschappelijk draagvlak & participatie

De wijzigingen sluiten aan bij de landelijke wetwijziging en uitgangspunten vertrouwen, eenvoud en menselijke maat. Zowel de (landelijke) cliëntenorganisaties als uitvoeringsprofessionals ondersteunen deze richting. De beleidskeuzes geven consulenten de ruimte om maatwerk te leveren binnen duidelijke kaders. De werkgroep werk, inkomen en meedoen van de Participatieraad is bijgepraat over de wijzigingen.

Communicatie

Voor de implementatie van de alle wijzigingen is een communicatieplan opgesteld. Voor een deel van de wijzigingen geldt dat het betrekking heeft op nieuwe aanvragen, die worden direct meegenomen in de werkwijze en uitleg bij nieuwe aanvragen.

De eerste week van januari krijgen inwoners die al een uitkering ontvangen een brief. Dan zijn ook de teksten op de website aangepast op wijzigingen die per 1 januari 2026 ingaan.

Partners, zoals de sociale raadsleden, medewerkers van Op Orde, medewerkers van welzijnsorganisaties, worden voor 1 januari aanstaande geïnformeerd over de wijzigingen, de gevolgen daarvan en waar zij meer informatie kunnen vinden.

In navolging van de motie van de raad van 15 juli 2024 over 'Actieve informatie naar bijstandsgerechtigden over giften' worden bijstandsgerechtigden proactief geïnformeerd over het gewijzigde maximale vrij te laten bedrag aan giften.

De aangepaste beleidsregels worden op www.overheid.nl gepubliceerd.

Financiën

Het rijk stelt een implementatiebudget beschikbaar voor de wijzigingen die voortkomen uit spoor 1 van de Participatiewet in balans. Voor Zwolle gaat het om een bedrag van € 324.000,- in 2025, € 140.000,- in 2026, € 34.000,- in 2027 en vanaf 2028 € 10.000,-.

Risico's

De Participatiewet in Balans vraagt om een cultuurverandering in de organisatie. Meer maatwerk vraagt om goede interne afstemming zodat willekeur wordt voorkomen. De komende jaren zal hier aandacht voor zijn.



Datum 2 december 2025

Vervolg

De wijzigingen in de Participatiewet in Balans in fase 2 en 3 vragen naast verandering in cultuur en uitvoering ook om wijzigingen in diverse verordeningen en beleidsregels. Naar verwachting komen die uiterlijk in het vierde kwartaal van 2026 naar het college en de raad.

Openbaarheid

Ja

Burgemeester en wethouders van Zwolle,

burgemeester, Peter Snijders

secretaris, Dick Emmer