

Beleidsregel algemene bijstand Participatiewet gemeente Zwolle 2026

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Zwolle,

gelet op:

- artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht
- artikelen 12, 20 lid 1 en 2, 41 lid 11, 43a lid 1, 44 lid 5 en 52 van de Participatiewet

besluit:

vast te stellen de “Beleidsregel algemene bijstand Participatiewet gemeente Zwolle 2026”

De inhoud van deze beleidsregel is als volgt:

Artikel 1. Begripsbepalingen

1. Alle begrippen die in deze beleidsregels worden gebruikt en die niet nader worden omschreven hebben dezelfde betekenis als in de Participatiewet en de Algemene wet bestuursrecht.
2. In deze beleidsregels wordt verstaan onder:
 - a. college: het college van burgemeester en wethouders van Zwolle;
 - b. jongere: de alleenstaande, de alleenstaande ouder en de gehuwden, waarvan beiden echtgenoten minimaal 18 jaar en jonger dan 27 jaar zijn;
 - c. jongmeerderjarige: belanghebbende in de leeftijd van 18 tot 21 jaar;
 - d. wet: de Participatiewet.

Artikel 2. Vereenvoudigde aanvraagprocedure

Op grond van artikel 43a lid 1 van de wet past het college de vereenvoudigde aanvraagprocedure toe als belanghebbende binnen 12 maanden na het beëindigen van de algemene bijstand opnieuw bijstand aanvraagt.

Artikel 3. Toekenning met terugwerkende kracht

1. De bijstandsverlening gaat in beginsel in op de datum waarop belanghebbende zich voor het eerst meldt voor een aanvraag.
2. In afwijking van lid 1 van dit artikel kan het college bij wijze van uitzondering en als dit naar het oordeel van het college door individuele omstandigheden van belanghebbende noodzakelijk is, de bijstand met terugwerkende kracht verlenen tot maximaal drie maanden voor de dag waarop belanghebbende zich voor het eerst heeft gemeld voor een aanvraag.
3. Van individuele omstandigheden als bedoeld in lid 2 van dit artikel is in ieder geval sprake als:
 - a. belanghebbende niet in staat was om zich tijdig te melden voor een aanvraag;
 - b. belanghebbende niet op de hoogte was van de mogelijkheid bijstand aan te vragen;
 - c. belanghebbende eerder een bijstandsaanvraag heeft ingediend die buiten behandeling is gesteld omdat belanghebbende niet tijdig alle gegevens heeft aangeleverd omdat belanghebbende onvoldoende inzicht had in de hoogte van zijn inkomen en vermogen, bijvoorbeeld als gevolg van flexibel werk, scheiding, detentie, erfenis;
 - d. belanghebbende met terugwerkende kracht in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning.
4. Met inachtneming van de grenzen als bedoeld in lid 2 van dit artikel stemt het college de duur van de terugwerkende kracht af op de op de individuele omstandigheden van belanghebbende, waarbij het college het belang dat belanghebbende heeft om niet terecht te komen in een problematische schuldsituatie of verergering van de al aanwezig problematische schuldsituatie zwaar weegt.

Artikel 4. Hoogte van het voorschot

1. Het college gaat voor de hoogte van het in artikel 52 lid 2 van de wet bedoelde voorschot uit van 95% van de hoogte van de te verlenen algemene bijstand.
2. De hoogte van de in lid 1 van dit artikel genoemde algemene bijstand bedraagt het verschil tussen het inkomen van belanghebbende en de voor belanghebbende geldende bijstandsnorm.

Artikel 5. Behandelen aanvraag voor afloop zoekperiode voor jongeren

1. Op grond van artikel 41 lid 11 van de wet neemt het college een door een jongere voor afloop van de vier weken zoektermijn ingediende aanvraag om bijstand toch in behandeling als dit gelet op de individuele omstandigheden van de jongere naar het oordeel van het college noodzakelijk is.

2. Van de in lid 1 van dit artikel bedoelde individuele omstandigheden is in ieder geval sprake als:
 - a. de jongere het afgelopen jaar bijstand ontving;
 - b. de jongere problematische schulden heeft die nog problematischer worden als de vier weken termijn wordt toegepast;
 - c. de jongere problematiek heeft op meerdere leefgebieden;
 - d. de jongere nu of in het afgelopen in een instelling, opvang (Wmo 2015), pleeggezin of gezinshuis (Jeugdwet) verblijft of heeft verbleven;
 - e. een jongere voor wie een kindbeschermingsmaatregel geldt;
 - f. de jongere dakloosheid is of dreigt dat te worden;
 - g. de jongere een zeer beperkt sociaal netwerk heeft;
 - h. de jongere geen startkwalificaties heeft;
 - i. de zoekperiode voor de jongeren gelet op zijn individuele situatie niet effectief is.

Artikel 6. Jongerennorm

1. Het college kan op grond van artikel 12 en 20 van de wet aan de jongmeerderjarige die zelfstandig woont en die niet verblijft in een instelling, een aanvulling op de norm verstrekken als de jongere geen beroep kan doen op zijn ouder(s) omdat:
 - a. de middelen van de ouder(s) niet toereikend zijn; of
 - b. de jongmeerderjarige redelijkerwijs zijn onderhoudsrecht jegens zijn ouders niet te gelde kan maken.
2. Van geen of onvoldoende beroep kunnen doen op de ouders is in ieder geval sprake als:
 - a. de jongmeerderjarige geen ouders meer heeft; of
 - b. de ouders onbereikbaar zijn; of
 - c. de jongmeerderjarige buiten het gezinsverband van de ouders is geplaatst in het kader van verlengde jeugdhulp op grond van de Jeugdwet of het jeugdstrafrecht; of
 - d. de jongmeerderjarige als alleenstaande vluchteling in Nederland is gekomen; of
 - e. de jongmeerderjarige niet verantwoord nog langer bij de ouders kan wonen; of
 - f. de jongmeerderjarige de zorg heeft voor één of meer tot zijn last komende kinderen.
3. Als het college van oordeel is dat het in lid 1 bedoelde bedrag gezien de woon- en leefsituatie van de jongere te hoog is, kan het college het bedrag naar beneden bijstellen.
4. Als het college van oordeel is dat het in lid 1 bedoelde bedrag gezien de woon- en leefsituatie van de jongere te laag is kan het college het bedrag naar boven bijstellen. Het bedrag kan nooit hoger zijn dan de bijstandsnorm voor een 21-jarige met een soortgelijke woon- leefsituatie.

Artikel 7 Citeertitel

Deze beleidsregel wordt aangehaald als "Beleidsregel algemene bijstand Participatiewet gemeente Zwolle 2026".

Artikel 8 Inwerkingtreding

De beleidsregel treedt na bekendmaking in werking per 1 januari 2026.

Aldus vastgesteld in de vergadering van 2 december 2025.

Burgemeester en wethouders van Zwolle,

Burgemeester

P. Snijders

Secretaris

D. Emmer

Toelichting

Artikel 1. Begripsbepalingen

In dit artikel wordt voor de uitleg van begrippen verwezen naar definities uit de Participatiewet en de Awb.

Begrippen die in deze wetten niet of anders worden omschreven zijn opgenomen in lid 2 van dit artikel.

Artikel 2. Vereenvoudigde aanvraagprocedure

De wet geeft in artikel 43a lid 1 de mogelijkheid om een verkorte aanvraagprocedure te hanteren voor belanghebbenden die binnen een korte periode opnieuw een bijstandsuitkering aanvragen. Het versoe-

pelen en verkorten van de aanvraagprocedure voor de zogenoemde herinstromers is bedoeld om het hen gemakkelijker te maken de stap naar werk te zetten. Op dit moment wordt een dergelijk stap soms belemmerd door angst voor (financiële) onzekerheid en een ingewikkelde en tijdrovende aanvraagprocedure bij de stap terug naar de uitkering. De verkorte aanvraag kan een groot deel van deze onzekerheden en ongemakken wegnemen. Het draagt bij aan eenvoud in de Participatiewet in Balans en aan de doelen van programma's als Simpel Switchen in de Participatieketen.

We kiezen ervoor om de verkorte aanvraagprocedure toe te passen voor herinstromers binnen 12 maanden. Dit is maximale wettelijke ruimte die er wordt geboden.

Het betreft een periode van 12 maanden vanaf de formele beëindiging. De reden van de beëindiging is niet relevant. De verkorte aanvraag is mogelijk via een apart aanvraagformulier op de website.

Artikel 3. Toekenning met terugwerkende kracht

Lid 1 en 2

In artikel 44 lid 1 van de wet is bepaald dat als recht op bijstand bestaat de bijstand wordt toegekend vanaf de dag waarop dit recht is ontstaan, voor zover deze niet ligt voor de dag waarop belanghebbende zich heeft gemeld voor een aanvraag. Dus in beginsel geen bijstand met terugwerkende kracht.

Aan artikel 44 van de wet is – als gevolg van de inwerkingtreding van de Participatiewet in balans - een nieuw lid toegevoegd, lid 5. In dat lid staat het volgende vermeld:

“In afwijking van lid 1 van dit artikel 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.”

Het begrip individuele omstandigheden is hier nieuw en ruimer dan het begrip bijzondere omstandigheden dat voorheen werd gebruikt. Het impliceert dat de omstandigheden op zich niet bijzonder hoeven te zijn, maar wel dat de individuele omstandigheden om een afwijkend besluit vragen.

Het komt met regelmaat voor dat inwoners zich pas melden voor een bijstandsuitkering op het moment dat ze geen geld meer hebben om van te leven of al schulden hebben gemaakt. Zij hebben bijvoorbeeld eerst geprobeerd betaald werk te vinden of geprobeerd om van hun inkomen uit deeltijdwerk te leven. Pas recht hebben op een uitkering vanaf de datum van de melding schiet in deze gevallen het doel van de regel voorbij. Mensen worden in feite ‘gestraft’ voor hun pogingen om zelf in hun onderhoud te voorzien. Gemeenten beschouwen deze regel daarom vaak als te strikt.

Met het nieuwe lid 5 van artikel 44 van de wet heeft het college meer ruimte dan voorheen om de uitkering met terugwerkende kracht toe te kennen ruimer. Hierbij kan worden gedacht aan de situatie dat het toekennen van bijstand met terugwerkende kracht grote betalingsachterstanden en problematische schulden voorkomt. Zo zou dreigende uithuiszetting als gevolg van huurachterstand hiermee kunnen worden voorkomen. Dit is niet alleen voor de aanvrager goed, maar ook voor de gemeente een betere en goedkopere oplossing in vergelijking met de situatie dat iemand een schuldentraject zou moeten volgen. Het is echter niet de bedoeling dat het college de bijstand altijd met terugwerkende kracht toekent.

Voor kosten die zijn gemaakt tussen de dag van eerste melding en drie maanden voor de dag van eerste melding zullen het belang dat de gemeente heeft bij tijdig aanvragen en het belang dat belanghebbende heeft bij het met terugwerkende kracht verlenen van de bijstand tegen elkaar worden afgewogen. Dit is maatwerk. Het besluit over het wel of niet toekennen met terugwerkende kracht zal evenredig moeten zijn. Het is goed voorstelbaar dat de bijstand alsnog wordt verleend als aannemelijk is dat belanghebbende door het niet ontvangen van die bijzondere bijstand ernstig financieel in de knel komt. Immers, het college zal dit belang van belanghebbende zwaar wegen.

Lid 3

In dit lid worden enkele voorbeelden genoemd waarbij in ieder geval aanleiding bestaat de bijstand met terugwerkende kracht te verlenen.

Lid 4

In dit lid is bepaald dat de duur van de terugwerkende kracht afhangt van de individuele omstandigheden van belanghebbende. Uitgangspunt is dat de terugwerkende kracht niet langer duurt dan strikt noodzakelijk is. Meestal kan worden volstaan met een duur van 4 weken. Echter, hoe ernstiger de te verwachten financiële problematiek, hoe langer de duur van de terugwerkende kracht, dit uiteraard niet langer dan drie maanden.

Artikel 4. Hoogte van het voorschot

Lid 1

Op grond van artikel 52 lid 1 van de wet is, behoudens een paar uitzonderingen, het college verplicht om eens in de vier weken voorschotten te verstrekken zolang het college nog geen besluit heeft genomen op de aanvraag.

Lid 2

In artikel 52 lid 2 van de wet is de minimale hoogte van het voorschot bepaald. De wettelijke minimale hoogte bedroeg tot 1 januari 2026 90% van de toepasselijke bijstandsnorm, verminderd met eventuele inkomsten. Dit percentage is per 1 januari 2026 verhoogd naar minimaal 95%. De achtergrond hiervan is de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet, die al per 1 januari 2021 in werking was getreden. Vanaf laatstgenoemde datum bedraagt de beslagvrije voet voor de inkomensgroep met de bijstandsnorm 95%. Het college heeft er voor gekozen voor wat betreft de hoogte van het bevoorschottingspercentage uit te gaan het minimaal vereiste wettelijke percentage van 95%.

Artikel 5. Behandelen aanvraag voor afloop zoekperiode*Lid 1*

Voor wat betreft de wettelijk verplichte zoektermijn voor jongeren zoals is geregeld in artikel 41 lid 4 is per 1 januari 2026 artikel 41 lid 11 toegevoegd dat als volgt luidt:

“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.”

Met deze aanvulling krijgt het college meer ruimte om te bepalen of voor een jongere de zoektermijn geldt en dat de aanvraag dan pas na vier weken in behandeling wordt genomen, of dat de bijstandsaanvraag van de jongere meteen in behandeling wordt genomen. Het uitgangspunt blijft de 4-weken zoektermijn, echter met de mogelijkheid bij wijze van uitzondering in individuele situaties maatwerk te leveren.

Voor jongeren die recent ingeschreven stonden bij het praktijkonderwijs of het VSO geldt die uitzondering al. Dat is ook het geval voor jongeren met een medische urenbeperking of die behoren tot de doelgroep loonkostensubsidie. Dit is al geregeld in artikel 41 lid 4 van de wet.

Lid 2

In dit lid zijn situaties benoemd waarin in ieder geval sprake is van individuele omstandigheden waarin het college de jongere in de gelegenheid een aanvraag in te dienen en waarbij de aanvraag meteen in behandeling wordt genomen. Ook bestaat er in dat geval meteen aanspraak op ondersteuning bij arbeidsinschakeling.

Artikel 6. Jongerennorm*Lid 1*

Voor de jongmeerderjarige (18 tot 21 jaar) is er de jongerennorm uit artikel 20 lid 1 en 2 van de wet. De normen zijn afgeleid van de kinderbijslagbedragen die voor deze leeftijdscategorie golden. De meeste jongmeerderjarigen zullen nog bij (één van) hun ouders wonen. Zij hebben daarmee geen of weinig kosten voor levensonderhoud. Jongmeerderjarigen kunnen hogere kosten hebben dan waarin de uitkering voorziet, bijvoorbeeld als zij zelfstandig wonen. Ook zij moeten voor hun levensonderhoud in eerste instantie een beroep doen op hun ouders. De ouders hebben een onderhoudsplicht voor hun kind totdat het kind 21 jaar is¹.

De gemeente mag afwijken van de jongerennorm als de situatie hierom vraagt. Kan de bijstandsgerechtigde jongere voor hogere kosten geen beroep doen op zijn ouders, omdat deze de middelen daarvoor niet hebben, de ouders niet in beeld zijn, of vanwege een ernstig verstoorde relatie? Tot 1 januari 2026 kon de gemeente de jongere op grond van artikel 12 van de wet een aanvulling op de norm verstrekken in de vorm van bijzondere bijstand.

Vanaf 1 januari 2026 komt is artikel 12 van de wet vervallen. Bij artikel 20 van de wet komen 2 nieuwe leden. Lid 3 voorziet in een aanvullend normbedrag (een ophoging) aan algemene bijstand voor de jongmeerderjarigen die niet in een instelling verblijven, lid 4 regelt dat de norm en de aanvullende norm samen niet hoger zijn dan de norm die geldt voor een 21-jarige of ouder in dezelfde situatie. Hierdoor wordt de aanvulling op de jongmeerderjarigennorm per 1 januari 2026 in beginsel gelijk voor alle gemeenten. Dit is via de algemene bijstand in plaats van de bijzondere bijstand.

Dit betekent dat gemeenten van vanaf 1 januari 2026 aanvullend € 634,-² aan jongmeerderjarigen kunnen toekennen als zij geen steun van hun ouders kunnen ontvangen. Als blijkt dat dit bedrag gezien de woon- leefsituatie niet voldoende is, kan de gemeente het bedrag nog verhogen, of andersom, als het bedrag gezien de woon- leefsituatie van de jongere te hoog blijkt, naar beneden bijstellen. De totale norm (norm plus toeslag) kan nooit hoger zijn dan de bijstandsnorm voor een 21-jarige in een gelijke situatie.

Overgangsrecht

1) Zie artikel 1:395a BW

2) Dit bedrag geldt voor 2026 en wordt jaarlijks geïndexeerd door het Rijk

De invoering van de jongeren norm als algemene bijstand per 1 januari 2026 heeft tot gevolg dat de hoogte van de uitkering voor de jongmeerderjarige die geen beroep kan doen op zijn ouders lager zal zijn dan op grond van het huidige beleid bijzondere bijstand. Dit geldt uitsluitend voor de jongmeerderjarige die vanaf 1 januari 2026 een aanvraag heeft ingediend.

In het nieuwe artikel 78ff lid 1 van de wet is het overgangsrecht geregeld:

'Artikel 12, zoals dat luidde op de dag voor inwerkingtreding van artikel 1, onderdeel J, van de Participatiewet in balans, blijft van toepassing op de aanvraag van bijstand die uiterlijk op die dag is ingediend en op de resterende periode van reeds toegekende bijzondere bijstand, waarbij geldt dat bijzondere bijstand wordt aangevuld tot de toepasselijke norm zoals bedoeld in artikel 20, derde lid, zoals dat luidt na de dag van inwerkingtreding van artikel 1, onderdeel N, indien die laatste norm hoger is dan de reeds toegekende bijzondere bijstand.'

Dit betekent in Zwolle dat jongmeerderjarigen die hun aanvraag hebben ingediend voor 1 januari 2026 blijven voor de resterende periode van de hen reeds toegekende bijzondere bijstand daarvoor in aanmerking komen conform de bedragen die gelden op grond van het huidige beleid bijzondere bijstand. Er is geen aanleiding om die bijzondere bijstand aan te vullen tot de toepasselijke norm zoals bedoeld in artikel 20 lid 3 van de wet omdat de bedragen die gelden op grond van het beleid bijzondere bijstand hoger zijn.

Jongmeerderjarigen die verblijven in een instelling

Jongmeerderjarigen die verblijven in een instelling hebben geen recht op algemene bijstand. Dit staat in artikel 13 lid 2 van de wet. Wel kan bijzondere bijstand worden verstrekt. Niet meer op grond van artikel 12, maar nog wel op grond van artikel 35 van de wet. Ook daarvoor geldt dat het college eerst moet beoordelen of de ouders kunnen bijdragen in de kosten. Het ligt voor de hand niet méér bijzondere bijstand te verlenen dan de inrichtingsnorm en hier niet de verhoogde jongeren norm aan te houden. De jongeren norm voor jongeren in een instelling is vastgelegd in de 'Beleidsregels Bijzondere bijstand gemeente Zwolle'.

Lid 2

In lid 2 is bepaald in welke situaties het college ervan uit gaat dat de jongmeerderjarige in ieder geval geen beroep kan doen voor een onderhoudsbijdrage van zijn ouders. Dit is geen uitputtende lijst en vereist maatwerk.

Lid 3

Als blijkt dat het bedrag als bedoeld in lid 1 van dit artikel gezien de woon- leefsituatie van de jongmeerderjarige te hoog blijkt, kan het college het bedrag naar beneden bijstellen. Dit kan bijvoorbeeld gedaan worden wanneer de jongere minimale of geen woonlasten heeft. Hierbij kan worden gedacht aan anti-kraak wonen of gratis of tegen een gering bedrag inwonen bij een familielid. Hierbij sluiten we aan bij de gemiddelde woonlasten van het Nibud.

Lid 4

Als blijkt dat het bedrag als bedoeld in lid 1 van dit artikel gezien de woon- leefsituatie van de jongmeerderjarige te laag blijkt, kan het college het bedrag naar boven bijstellen.

Het totaalbedrag van de algemene bijstand en de aanvulling mag niet hoger zijn dan de bijstandsnorm voor een persoon van 21 jaar of ouder in een vergelijkbare situatie. Het kan gaan om een alleenwonende of een kostendeler .

Artikel 7 Citeertitel

Behoeft geen toelichting

Artikel 8 Inwerkingtreding

Behoeft geen toelichting.