



Aan

Minister voor APP

TER BESLISSING

Datum

13-06-2024

nota

Agendering MR wetsvoorstel Participatiewet in balans

Bijlage(n)

7

Aanleiding

De Raad van State heeft op 12 juni advies uitgebracht over het wetsvoorstel Participatiewet in balans (dictum B). Op basis van dit advies zijn het wetsvoorstel en de memorie van toelichting aangepast en is een nader rapport opgesteld. Hierdoor kan het wetsvoorstel worden geagendeerd voor bespreking in de MR op 21 juni voor indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer.

Geadviseerd besluit

1. U wordt gevraagd met twee wijzigingen akkoord te gaan:
 - a) het laten vervallen van de grondslag voor categoriaal bijzondere bijstand naar aanleiding van het advies van de Raad van State;
 - b) het verbreden van het experimenteerartikel naar aanleiding van een aangenomen motie;
2. U wordt gevraagd akkoord te gaan met het wetsvoorstel, de memorie van toelichting en het nader rapport en het te agenderen voor de MR van 21 juni. Hiervoor kunt u het MR-aanbiedingsformulier, het nader rapport en de memorie van toelichting ondertekenen.

Kernpunten

- De Raad van State heeft op 12 juni jl. advies uitgebracht over het wetsvoorstel. Dit advies is overwegend positief (dictum B). De Raad van State onderschrijft de nut en noodzaak van het wetsvoorstel en maakt een aantal opmerkingen die hieronder worden toegelicht. . Op basis van dit advies is de toelichting aangescherpt en wordt voorgesteld de grondslag voor categoriale bijzondere bijstand uit het wetsvoorstel te halen.
- Op 21 mei jl. is een aantal openstaande punten met u besproken. In deze nota wordt u geïnformeerd over de vaste aanvullende jongerennorm en wordt voorgesteld om de reikwijdte van het experimenteerartikel verder te verbreden.
- Daarnaast is op 10 juni jl. met u gesproken over handhaving en is u in de dagen daarna om besluitvorming gevraagd. De uitkomst van deze besluitvorming, de moet-tenzij bepaling, is verwerkt.
- Het is gewenst dat het wetsvoorstel op korte termijn wordt aangeboden aan de Tweede Kamer. De MR moet hiermee instemmen, vanwege de demissionaire status van het kabinet.

- Gelet op de voortgang, wordt dit wetsvoorstel via de woensdagagenda geagendeerd voor de MR van 21 juni. De stukken moeten woensdag (19 juni) voor 12:00 uur naar AZ worden verzonden.

Datum
13-06-2024

Advies van de Raad van State (RvS)

Het advies is positief van toon. De beweging die in gang wordt gezet met dit wetsvoorstel wordt onderschreven. De RvS heeft een vijftal opmerkingen:

1. Belang spoor 2

- De RvS adviseert in de toelichting nader in te gaan op de verhouding van spoor 2 tot dit wetsvoorstel, zowel inhoudelijk als wat betreft de voortgang.

Voorgestelde reactie in nader rapport: U dankt de RvS voor het signaal dat de fundamentele voorziening een noodzakelijke vervolgstap is op dit wetsvoorstel bij het in balans brengen van de Participatiewet. Dit signaal, samen met de aangenomen motie Mohandis en Palmen¹, biedt een goede basis voor het vervolgtraject. De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld (paragraaf 2.2.2.).

2. Breder perspectief op participatie

- In het kader van 'breder perspectief op participatie' adviseert de RvS de toelichting over maatschappelijke participatie aan te vullen. De RvS stelt dat maatschappelijke participatie niet aan bijstandsgerechtigden kan worden opgedragen en vraagt zich af welke rol gemeenten hebben als bijstandsgerechtigden niet zelf invulling geven aan hun verplichting tot maatschappelijke participatie.
- Daarnaast adviseert de RvS inzicht te bieden in de effecten van het voorstel op de toegang tot de arbeidsmarkt en de geschetste problematiek tevens uitdrukkelijk aan de orde te stellen bij de invulling van spoor 2.

Voorgestelde reactie nader rapport: het kabinet wil graag verhelderen dat maatschappelijke participatie als re-integratievoorziening kan worden aangeboden aan bijstandsgerechtigden die kunnen re-integreren op de arbeidsmarkt. Gemeenten kunnen hierover afspraken maken met een bijstandsgerechtigde.

- Het kabinet verwacht dat het initiatief en de betrokkenheid van de persoon bij het invullen van zijn eigen participatie bijdraagt aan de bereidheid om de generieke participatieplicht na te komen.
- De veronderstelling die aan de huidige Participatiewet ten grondslag ligt is dat alle personen die onder de doelgroep van de Participatiewet vallen in principe (op termijn) naar betaald werk zijn toe te leiden. De realiteit die uit verschillende onderzoeken naar voren komt is dat betaald werk voor een significante groep ook in de toekomst niet haalbaar is. In spoor 2 wordt verder uitgewerkt hoe recht gedaan kan worden aan de heterogene doelgroep van de Participatiewet, om de ondersteuning van mensen verder te verbeteren.

3. Uitvoering

- De RvS merkt op dat een integrale beoordeling van het voorstel niet goed mogelijk is. Daarom adviseert zij nader in te gaan op de uitvoering van het wetsvoorstel, in het bijzonder op de financiële en personele gevolgen van de maatregelen ter bevordering van maatwerk, en daarbij aandacht

¹ Motie Mohandis en Palmen, 2023/24, 34 352, nr. 316.

te besteden aan de voor de burger te wekken verwachtingen met betrekking tot het bieden van maatwerk door gemeenten. De afdeling vindt de verwijzing naar de nog op te stellen lagere regelgeving niet voldoende.

Datum
13-06-2024

Voorgestelde reactie in nader rapport: het kabinet deelt niet het standpunt van RvS dat het wetsvoorstel niet integraal op uitvoerbaarheid beoordeeld kan worden. Gemeenten, SVB en belangenorganisaties zijn gedurende het hele traject intensief betrokken. De uitvoerbaarheid komt op diverse plekken in de toelichting aan bod. Het kabinet heeft naar aanleiding van de opmerking van de RvS een paragraaf toegevoegd in hoofdstuk 9 in de memorie van toelichting. In hoofdstuk 8 van de diezelfde memorie staan de financiële gevolgen voor gemeenten.

- Ook heeft het kabinet eerder al erkend dit wetsvoorstel impact heeft op gemeenten, zeker waar het gaat om maatwerk, en een andere werkwijze vraagt van uitvoerende professionals. Mede daarvoor is spoor 3 opgericht.
- Om nader inzicht te geven in de wijziging van de lagere regelgeving, is een passage toegevoegd over de voorgenomen wijziging van het Besluit bijstand voor zelfstandigen. De overige voorziene lagere regelgeving is toegelicht in de memorie van toelichting.

3. Categorieaal bijzondere bijstand (**beslispunt 1a.**)

- De RvS adviseert de noodzaak van de grondslag om bij amvb categoriale bijzondere bijstand te kunnen verstrekken dragend te motiveren en te voorzien in wettelijke waarborgen voor een terughoudend gebruik van deze grondslag.

Voorgestelde reactie in het nader rapport: Voorgesteld wordt om de grondslag voor categoriale bijzondere bijstand te laten vervallen, om de volgende redenen:

- Met de grondslag voor categoriaal bijzondere bijstand werd beoogd om een instrument te bieden op basis waarvan in een volgende crisis sneller gehandeld zou kunnen worden (geen wetswijziging maar een amvb of regeling).
- De RvS gaat in het advies in op deze grondslag. Het advies is op dit punt fundamenteeler dan in eerste instantie gedacht.
- De RvS stelt terechte vragen, die raken aan of gemeenten niet te makkelijk ingezet kunnen worden om in tijden van crisis/bijzondere omstandigheden inkomenspolitiek te voeren. Welke waarborgen zijn er, materieel en procedureel, om dat te voorkomen? Wat betekent dit artikel financieel en qua personele inzet voor gemeenten?
- Ondertussen heeft de tijd binnen SZW niet stil gestaan en is voor de alleenverdieners gekozen voor een *tegemoetkoming* en niet voor categoriale bijzonder bijstand (net als al eerder voor de studenten onder de energietoeslag). Daar is bewust voor gekozen zodat niet het hele systeem van de Participatiewet met inlichtingenplicht, vermogenstoets van toepassing is. Dat doet de vraag rijzen in hoeverre het instrument van categoriale bijzonder bijstand ons wel helpt bij een toekomstige crisis.
- Het bovenstaande in acht nemend, heeft ons tot de conclusie doen komen dat categoriale bijzondere bijstand bij amvb mogelijk niet het haakje biedt dat in een volgende crisis de goede basis biedt om een groep, breder dan bijstandsgerechtigden, te dienen. Ook kunnen onvoldoende wettelijke waarborgen worden opgenomen die de zorg wegnemen dat het uitsluitend in zeer uitzonderlijke gevallen wordt ingezet. Meer waarborgen tinnert de grondslag

dermate dicht dat het juist niet de flexibiliteit en ruimte biedt die je in een crisis nodig hebt.

- Daarom adviseren wij u de grondslag voor categoriaal bijzondere bijstand te laten vervallen.

Datum
13-06-2024

4. Gezamenlijke huishouding

- Tot slot adviseert de RvS de uitzondering voor eerstegraads aanverwanten en bloedverwanten toe te lichten en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

Voorgestelde reactie in nader rapport: er wordt uitgelegd dat wordt voorgesteld het mogelijk te maken dat er geen gezamenlijke huishouding geldt als er sprake is van een zorgbehoefte, zolang die zorgbehoefte geldt. Dat geldt ook voor eerstegraads verwanten want voor hen wordt nooit een gezamenlijke huishouding aangenomen.

Openstaande punten

1. Het experimenteerartikel (**beslispunt 1b.**)

- Conform het overleg op 21 mei wordt in deze nota voorgesteld om het experimenteerartikel (artikel 83, Participatiewet) te verbreden, zodat experimenten bijstandsgerechtigden ook op basis van andere criteria dan de WIA-criteria ontheven kunnen worden.
- Daarnaast wordt voorgesteld om van de gelegenheid gebruik te maken om het experimenteerartikel te verbreden in verband met de aangenomen motie Palland en Kathmann. Met deze motie wordt het mogelijk om te experimenteren met instrumenten die als doel hebben om mensen te laten uitstromen naar werk.

2. De geharmoniseerde aanvullende jongerennorm (18 tot 21 jaar)

- In het overleg op 21 mei heeft u gevraagd om een nadere toelichting over de nieuwe, voorgestelde jongerennorm.
- In 2022 hebben VNG en gemeenten uitgangspunten opgesteld voor de vaste aanvullende norm. Deze uitgangspunten zijn:
 - o werken moet lonen;
 - o leeftijdsdifferentiatie is niet uitvoerbaar (daarom gaat de berekening uit van een werkweek van een 18-jarige); en
 - o budgetneutraal, gemeenten kunnen de vaste norm financieren uit de beschikbare middelen.
- Het bedrag dat in de memorie van toelichting stond opgenomen bleek niet overeen te komen met de berekening die gemeenten vastgesteld hadden. Daarom is er door SZW een nieuwe berekening voorgesteld.
- Om te blijven voldoen aan de uitgangspunten die door gemeenten zijn opgesteld, is in de zoektocht naar deze berekening rekening gehouden met het bedrag dat al stond opgenomen in de memorie van toelichting. Een aanzienlijke afwijking van dit bedrag zou ook een afwijking van de uitgangspunten betekenen.
- Daarnaast heeft u op 5 december 2023 besloten dat – indien haalbaar binnen het tijdsbestek van het wetsvoorstel – de jongerennorm in het vervolg vanuit de algemene bijstand wordt gefinancierd; de aanvullende jongerennorm eigenlijk niet past binnen de bijzondere bijstand, omdat de jongerennorm gebruikt wordt voor algemene kosten van het bestaan. De algemene bijstand is hiervoor het juiste instrument. Dit is gelukt en verwerkt in het wetsvoorstel. Er wordt € 8 miljoen overgeheveld van het

Gemeentefonds naar het Macrobudget voor Participatiewetuitkeringen.
Financiën is akkoord.

Datum
13-06-2024

Maatregelenbeleid

- U heeft deze week ingestemd om in het kader van het maatregelenbeleid sociale zekerheid een moet-tenzij bepaling op te nemen in het wetsvoorstel Participatiewet in balans.
- Gelet op de harmonisering van het handhavingsbeleid sociale zekerheid is dit punt ook aan MSZW voorgelegd. Zij is akkoord.
- Deze moet-tenzij komt tegemoet aan de wens van de uitvoerders (VNG en UWV zijn voor een kan-bepaling en de SVB vindt een kan-bepaling niet onoverkomelijk). In het wetsvoorstel Participatiewet in balans is de delegatiegrondslag, om maatregelen bij amvb uit werken, uitgebreid met de mogelijkheid om te bepalen dat voor sommige (categorieën) van verplichtingen kan worden afgezien van het opleggen van een maatregel. In de memorie van toelichting is aangegeven dat voor in ieder geval de eerste twee categorieën gebruik zal worden gemaakt van de 'tenzij', nader uit te werken in het Maatregelenbesluit. Over het toevoegen van een tenzij-bepaling voor de hogere categorieën vinden nog gesprekken plaats en is nadere informatie nodig om tot een besluit te komen.
- De verplichting tot het opstellen van een verordening blijft bestaan voor het college. Dit ten behoeve van nadere invulling van de in de amvb opgenomen kaders (standaardmaatregel met boven- en ondergrenzen) en ten aanzien van de verplichting om naar het oordeel van het college besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan te betonen (plicht die alleen in de Participatiewet zit en niet goed is in te delen in een van de categorieën).

Politieke context

Het wetsvoorstel volgt uit het coalitieakkoord.

Krachtenveld

De eerdere behandeling van dit wetsvoorstel in de MR van 16 februari kende geen grote geschilpunten. Onze verwachting is dat dit nader rapport opnieuw weinig discussiepunten zal opleveren.

Communicatie

Een persbericht is in voorbereiding. Dit persbericht wordt uitgestuurd wanneer het wetsvoorstel openbaar wordt.

Bijlagen

Volgnummer	Naam	Actie	Informatie
1	MR-formulier	Ondertekenen Ter verzending	
2	Nader rapport	Ondertekenen Ter verzending	
3	Wetsvoorstel	Alleen MvT ondertekenen Ter verzending	

4	Memorie van toelichting	Ter verzending
5	Uitvoeringstoetsen	Ter verzending
6	Nota's over maatregelenbeleid	Ter verzending
7	Advies Raad van State	Ter verzending

Datum
13-06-2024



TER BESLISSING

Aan

MSZW
MAPP

Datum
11-06-2024

nota

Oplegnota bij nota Maatregelenbeleid sociale zekerheid

Aanleiding

In de nota van 17 mei 2024 over het Maatregelenbeleid sociale zekerheid (2024-0000123606) is aan u beiden gevraagd om in te stemmen met het nader uitwerken van verschillende opties rondom de dwingende bepaling en de kan-bepaling. MSZW heeft aangegeven dit besluit aan haar opvolger te willen laten. Gelet op de voortgang van het wetsvoorstel Participatiewet in balans, waarbij ingezet wordt op agendering van het nader rapport in de MR van 21 juni, is er echter nu een besluit nodig. Daarom wordt u beiden in deze nota geadviseerd om te kiezen voor een 'moet-tenzij' bepaling.

Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd om in het kader van het maatregelenbeleid sociale zekerheid akkoord te gaan met:

- Een kan-bepaling voor de uitvoering bij de categorieën 1 en 2;
- Wetstechnisch wordt dit vormgegeven door een moet-tenzij bepaling, welke verder wordt uitgewerkt in het maatregelenbesluit;
- Daarbij wordt voor de categorieën 1 en 2 alvast voorgesorteerd op de tenzij (in de Memorie van Toelichting en het nader rapport). Voor de categorieën 3 en 4 kan de keuze op basis van de huidige informatie nog niet gemaakt worden. Met deze oplossing wordt de ruimte behouden om dat op een later moment te doen;
- Indien u beiden akkoord gaat, wordt in het wetsvoorstel Participatiewet in balans deze bepaling en toelichting opgenomen en wordt er naar gestreefd om dit wetsvoorstel inclusief nader rapport 21 juni te agenderen in de MR.

Toelichting

Context

- Er wordt ingezet op een harmonisering van het maatregelenbeleid sociale zekerheid. Dit betekent onder meer dat de overtredingen van de Participatiewet in het maatregelenbesluit worden opgenomen.
- In de wet moet worden bepaald of maatregelen *moeten* worden opgelegd of *kunnen* worden opgelegd.
- In het maatregelenbesluit zijn vier categorieën van maatregelen opgenomen, waarbij 1 het lichtst is en 4 het zwaarst, en wordt bepaald welke overtreding in welke categorie valt.
- Op 10 juni heeft een gesprek met de uitvoerders plaatsgevonden over dit vraagstuk.

Bijlage(n)
0

- UWV en VNG zijn voor een kan-bepaling voor alle 4 categorieën.
 - SVB vindt een kan-bepaling niet onoverkomelijk, hoewel niet echt voorstander.
- Beleidsmatig is tussen WR, SV en PDV overeenstemming bereikt over een kan-bepaling op de categorieën 1 en 2. Over de hogere categorieën vinden nog gesprekken plaats en is nadere informatie nodig om tot een besluit te komen.
- Er zijn beperkte financiële gevolgen geraamd voor gemeenten, UWV en SVB naar aanleiding van de kan-bepaling op de categorieën 1 en 2. Voor categorie 4 zullen er naar verwachting wel hoge financiële gevolgen zijn voor UWV.

Datum
11-06-2024

Moet-tenzij

- Om nu door te kunnen met het wetsvoorstel Participatiewet in balans, maar ook ruimte te laten voor het nadere gesprek en een keuze van uw politieke opvolgers, wordt voorgesteld om een moet-tenzij bepaling nu in het wetsvoorstel Participatiewet in balans te zetten en dit uitgangspunt later ook in het wetsvoorstel handhaving sociale zekerheid op te nemen.
- Dit betekent dat het uitgangspunt is dat men moet handhaven. Bij algemene maatregel van bestuur kan vervolgens worden bepaald (en onderbouwd) dat binnen een bepaalde categorie afgezien kan worden van het opleggen van een maatregel.
- In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel en in het nader rapport zal dan worden aangegeven dat er voor in ieder geval de eerste twee categorieën gebruik zal worden gemaakt van de 'tenzij', nader uit te werken in het Maatregelenbesluit.
- Met dit voorstel wordt tegemoet gekomen aan de wens om de hardheden uit de Participatiewet te halen.
- Het is mogelijk om deze wijziging in het wetsvoorstel Participatiewet in balans in te voegen bij nader rapport, zonder dat dit opnieuw aan de Raad van State moet worden voorgelegd.



Aan Minister van SZW en minister voor APP

nota

Maatregelenbeleid sociale zekerheid

*28/5 CEY
Je neem aan dat
opvolgen is hier
ook goed naar
and kijken.
De mijn opm
op nota*

TER BESLISSING

Datum
17 mei 2024

Bijlage(n)
2

Aanleiding

Bij de bespreking in de beleidsstaf van maandag 18 december is afgesproken om u op regelmatige basis op de hoogte te houden van de uitwerking van specifieke onderdelen van het wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid. Deze nota gaat dieper in op het onderwerp maatregelen. In deze nota wordt eerst kort toegelicht hoe maatregelen zich onderscheiden van boetes. Vervolgens worden twee deelonderwerpen binnen het maatregelenbeleid behandeld, namelijk de wettelijke bevoegdheid een maatregel op te leggen ten behoeve van de verdere uitwerking van de wetsvoorstellen Handhaving sociale zekerheid en Participatiewet in balans en een tussentijdse wijziging van het Maatregelenbesluit. Deze tussentijdse wijziging is noodzakelijk om de huidige wijzigingen die zijn opgenomen in het wetsvoorstel Participatiewet in balans uit te werken. Daarnaast geven de voorgestelde wijzigingen UWV en SVB, die thans onder het Maatregelenbesluit vallen, meer ruimte voor een evenredige reactie bij een overtreding.

Geadviseerd besluit

Ten aanzien van de wettelijk geregelde bevoegdheid om een maatregel op te leggen:

- Gaat u akkoord met het uitwerken van de verschillende opties rondom de dwingende bepaling en de 'kan-bepaling', met als voorlopige richting om een discretionaire bevoegdheid voor het opleggen van een maatregel te maken voor de categorieën 1 en 2, en een gebonden bevoegdheid voor de categorieën 3 en 4?

Ten aanzien van de tussentijdse wijziging van het Maatregelenbesluit:

- Gaat u akkoord met de voorgestelde toevoeging van de Participatiewet, IOAW en IOAZ aan het Maatregelenbesluit?
- Gaat u akkoord met het voorstel om het Maatregelenbesluit in twee stappen te wijzigen (eerste wijziging met P-wet in balans en tweede wijziging met Wet handhaving sociale zekerheid)?
- Gaat u inhoudelijk akkoord met de volgende wijzigingen aan het Maatregelenbesluit:
 - wijzigen maximumhoogte van maatregelen;
 - wijzigen duur van maatregelen;
 - laten vervallen van de recidivebepaling;
 - creëren van de mogelijkheid om een maatregel tussentijds te beëindigen.

- Hierbij dient wel te worden onderstreept dat er op dit moment onvoldoende financiële dekking beschikbaar is voor deze wijzigingen van het maatregelenbesluit. Daarnaast is de raming nog niet afgestemd met MinFin en ZBO's.

Datum
17 mei 2024

Kernpunten

Maatregelensystematiek

- Een maatregel is een tijdelijke of blijvende, gehele of gedeeltelijke weigering van de uitkering. Een maatregel wordt opgelegd wanneer een zogenaamde meewerkverplichting (bv. sollicitatieplicht, opvolgen controlevoorschriften of het nalaten om de eigen werkloosheid te veroorzaken) niet of niet behoorlijk wordt nageleefd. De verplichting om een maatregel op te leggen is wettelijk vastgelegd. Deze dwingende plicht kan worden omgevormd naar een (gedeeltelijke) discretionaire bevoegdheid. In het volgende kopje wordt u hierover geïnformeerd.
- De maatregel heeft een reparatoir karakter en is bedoeld om gedragsverandering te bewerkstelligen. Hierin verschilt de maatregel van de boete die wordt opgelegd na een overtreding van de inlichtingenplicht. De boete heeft een punitief karakter en bij het opleggen daarvan is art. 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens van toepassing. Bij het opleggen van een maatregel is dit niet het geval, waardoor deze reactie met minder waarborgen omkleed is.
- De maatregel heeft een direct effect op de bestedingsruimte van de betrokkene, omdat deze per direct een minder grote uitkering ontvangt. Vanwege deze impact zijn versoepelingen en meer mogelijkheden tot maatwerk in het maatregelenbeleid noodzakelijk.
- De meewerkverplichtingen zijn ingedeeld in categorieën, die de bandbreedte van de hoogte en duur van de maatregel voorschrijven. De exacte invulling van het maatregelenbeleid is neergelegd in het Maatregelenbesluit (AMvB).
- Voor sommige maatregelen, bijvoorbeeld bij werknemersvoorzieningen, bestaat momenteel in de wet een (beperkte) waarschuwingsbevoegdheid, maar niet voor alle, bijvoorbeeld voor de Participatiewet. Met het wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid wordt een brede waarschuwingsbevoegdheid geïntroduceerd voor alle wetten: de uitvoering krijgt de bevoegdheid om te kieszen tussen een waarschuwing en het opleggen van een maatregel. Ook wordt een wettelijk afwegingskader geïntroduceerd, om tot een passende reactie te komen. Hierover bent u geïnformeerd in de nota 'Afwegingskader passend handhaven' van 28 feb jl.
- Overwogen kan worden om deze bevoegdheid al in het wetsvoorstel Participatiewet in balans in te voegen.
- In bijlage 1 treft u de huidig voorgestelde indeling van verplichtingen naar categorieën. Deze bijlage is toegevoegd om een beeld te geven waar het in de praktijk over gaat.

kan dit met terugwerkende tijd?
kan dit wel opgeheven en alsnog vastgesteld?

Deelonderwerp 1: discretionaire ruimte in het maatregelenbeleid

- VNG en UWV hebben aangegeven af te willen van de verplichting een maatregel op te leggen. Gemeenten wijken nu al vaak af van die verplichting omdat het opleggen van een maatregel niet behulpzaam is of zelfs ongewenst om verder te komen met de betrokkene. Het gaat dan niet om situaties van een 'dringende reden' waar wettelijk al een voorziening voor is.

maar wel om — ?

Datum
17 mei 2024

- Deze standpunten zijn duidelijk geworden bij het uitwerken van het maatregelenbesluit en geven aanleiding de eerdere keuze om (voorlopig) vast te houden aan een moet-bepaling in de Participatiewet te heroverwegen.
- Er zijn drie opties geïdentificeerd die nader kunnen worden uitgewerkt, namelijk de volledig gebonden bevoegdheid, de volledig discretionaire bevoegdheid of een combinatie van beide waar voor de administratieve verplichtingen (categorieën 1 en 2, een voorbeeld is het op afspraken moeten verschijnen) een discretionaire bevoegdheid wordt gemaakt, en voor de inhoudelijke verplichtingen (categorieën 3 en 4, een voorbeeld is de plicht om re-integratie niet te belemmeren) een gebonden bevoegdheid behouden blijft.
- Alles afwegende wordt het beleidsmatig advies gegeven om de verschillende opties verder uit te werken met als voorlopige voorkeur de combinatie van beide. Bij de verplichtingen van administratieve aard kunnen we ons goed voorstellen dat een informele benadering passend is. Bij een informele benadering wordt geen formeel proces doorlopen en is er geen rechtsgevolg aan de benadering voor de betrokkene. De plichten in categorieën 3 en 4 raken fundamenteel aan de wederkerigheid en het verzekeringskarakter van de uitkering, waardoor een formele reactie in de meeste gevallen passend wordt geacht. Bovendien is bij de hogere categorieën de impact van de maatregel dermate groot voor een betrokkene (inhouding van 25%-100% van een uitkering), dat het gerechtvaardigd is om het afwegingskader in deze gevallen te doorlopen. Tevens volgt dan een formeel besluit, ook als een (formele) waarschuwing wordt gegeven. Aan dit besluit kan een betrokkene rechtsbescherming ontnemen. Alle overwegingen die meespelen in dit advies zijn opgenomen in bijlage 2.
- Omdat dit punt zeer recent is ingebracht door de uitvoering is er nog geen raming gemaakt van de financiële impact.
- Gelet op de voortgang van het wetsvoorstel Participatiewet in balans is het van belang dat deze heroverweging wordt afgerond voordat het wetsvoorstel naar de Tweede Kamer wordt gestuurd (zie verder onder "Toelichting"). Vanuit de beleidstheorie achter de Participatiewet in balans zou de kan-bepaling een logische keuze zijn. Aangezien het uitgangspunt echter is om de handhaving van de sociale zekerheid te harmoniseren, dient deze heroverweging breed plaats te vinden.
- **We vragen u zich uit te spreken over een voorlopige richting, zodat dit de komende periode kan worden uitgewerkt. Vervolgens wordt er in de tweede helft van juni een nota voorgelegd op dit punt, waarbij het mogelijke advies van de Raad van State kan worden meegewogen.**

*eens dx
ook zodat opvolgen
geld kan kosten*

*duo geen bewaar
en beroep?*

duo wel?

Deelonderwerp 2: tussentijdse wijziging Maatregelenbesluit

- Met de wijzigingen in het Maatregelenbesluit en de Wet Handhaving sociale zekerheid streven we naar het vergroten van de uniformiteit in de sociale zekerheid, het versterken van de rechtszekerheid en het wegnemen van een aantal hardheden in de huidige systematiek.
- Ten aanzien van het tussentijds wijzigen van het Maatregelenbesluit wordt voorgesteld om, ten gevolge van wijzigingen in het wetsvoorstel Participatiewet in balans, de Participatiewet, IOAW en IOAZ op te nemen. Hiermee wordt de maatregelensystematiek in de sociale zekerheid geharmoniseerd. Om de gemeenten niet te belasten met volgtijdelijke wijzigingen, ligt het voor de hand om tegelijk met de wijziging van de P-wet het maatregelenkader (hoogtes en duur van de mogelijke verplichtingen) aan te passen naar het voorgenomen beleid, de recidivebepaling een

discretionaire bevoegdheid te maken en de mogelijkheid te introduceren om een maatregel te beëindigen als iemand weer aan de verplichting voldoet. Dit betekent een versoepeling van het huidige beleid.

Datum
17 mei 2024

- De precieze wijzigingen worden hieronder onder Toelichting uiteengezet.
- **Wij vragen u om akkoord te gaan met het verder uitwerken en opstellen van de tussentijdse wijziging van het Maatregelenbesluit, ten behoeve van het uitzetten daarvan in internetconsultatie en voor uitvoeringstoetsen. Daarbij dient rekenschap te worden gegeven van het huidige gebrek aan dekking (zie hieronder de paragraaf 'financiële gevolgen').**

Financiële gevolgen

- Het wijzigen van het maatregelenregime heeft financiële gevolgen (geschat op € 14,4 miljoen exclusief uitvoeringskosten).
- Het is onze inschatting dat het uniformeren van het maatregelenregime voor de Participatiewet, IOAW en IOAZ met het maatregelenregime voor de overige socialezekerheidsregelingen budgetneutraal is. Momenteel passen gemeenten maatregelen beperkt toe, in vergelijking tot de werknemersregelingen en volksverzekeringen. De aanname is dat de huidige hoogte (100%) van de korting hierin een rol speelt, omdat de korting als onevenredig wordt gezien. Het is de verwachting dat gemeenten bij een divers maatregelenregime vaker dan nu een maatregel in zullen zetten. De gemiddelde korting is naar verwachting echter lager. Per saldo wordt verwacht dat dit ongeveer budgettair neutraal is.
- De mogelijke financiële gevolgen zitten vermoedelijk voornamelijk in het verkorten van de minimale duur van maatregelen in de derde categorie. De meeruitgaven aan uitkeringen worden geraamd op €14,5 miljoen per jaar. Er kan daarom ook, vanuit financieel perspectief, gekozen worden om de duur niet aan te passen. Beleidsmatig is dit geen gewenst alternatief, omdat het opleggen van een maatregel geen bestraffende sanctie is, maar een herstelsanctie. Dat karakter wordt bij een langere duur teniet gedaan.
- Deze inschatting is nog in concept en is onderhands voorgelegd aan UWV, SVB en gemeenten en zal aanvullend worden getoetst bij de uitvoeringstoetsen. Ook is de inschatting nog niet afgestemd met het ministerie van Financiën.
- Voor het gehele wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid is een reservering getroffen van €10 miljoen structureel vanaf 2025. Dat is onvoldoende om de geraamde kosten van het gehele voorstel (circa €27 miljoen waarvan €14,4 miljoen maatregelenregime) te dekken. Er zal een prioritering aangebracht moeten worden of er is aanvullende dekking nodig. Er zal door DG SZI onderzoek gedaan worden of er intern SZW dekking gevonden kan worden.

Proces

- De wijzigingen ten aanzien van het maatregelenbeleid worden op twee niveaus vormgegeven:
Stap 1. Tussentijdse wijziging van het Maatregelenbesluit i.v.m. Participatiewet in balans
 - a) Toevoegen P-wet, IOAW en IOAZ;
 - b) Beperking in hoogte en duur;
 - c) Tussentijds beëindigen van de maatregel, en;
 - d) Vervallen recidivebepaling (met, voor zover die er nog niet is, de vervangende optie om bij het structureel nalaten om de verplichtingen na te leven een uitkering tijdelijk te weigeren).

- e) (Gedeeltelijke) discretionaire bevoegdheid voor opleggen maatregel voor P-wet, IOAW/IOAZ in wetsvoorstel P-wet in balans (via besluitvorming in juni/juli 2024).

Datum
17 mei 2024

Stap 2. Wijziging met Wet handhaving sociale zekerheid

- f) Waarschuwingsbevoegdheid verbreden (dit vergt een aanvullende wijziging van het Maatregelenbesluit);
g) (Gedeeltelijke) discretionaire bevoegdheid voor opleggen waarschuwing of maatregel, en;
h) Nadere besluitvorming over categorieën 4 en 5.

NB Over onderdelen e, f en g ontvangt u nog aanvullende nota's met adviezen. Ook ontvangt u, indien u kiest voor tussentijdse wijziging, het concept-Maatregelenbesluit met Nota van Toelichting en het verzoek tot verzenden voor u-toetsen en uitzetten voor internetconsultatie.

Mocht het traject Participatiewet in balans onverhoopt veel vertraging oplopen, is het een mogelijkheid om voor UWV en de SVB de tussentijdse wijzigingen (stap 1 b tot en met d) al eerder door te voeren, mits de uitvoering ruimte heeft voor de invoering van dit beleid en er financiële dekking is. UWV heeft hier een grote voorkeur voor, omdat zij aangeven dat de maatregelen in de praktijk een knelpunt zijn. Ook de sociale partners (in het bijzonder de werknemersverenigingen) zien meerwaarde in het eerder versoepelen van de maatregelen. De SVB voelt hier minder voor, omdat zij de voorkeur geven aan minder verandermomenten om hun werknemers zo min mogelijk te belasten en geen knelpunten ervaren bij de maatregelen.

Toelichting

Wettelijke wijzigingen maatregelenbeleid

A) Waarschuwingsbevoegdheid

In het huidige maatregelenbeleid is de mogelijkheid om een waarschuwing op te leggen zeer beperkt. Met het wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid wordt de waarschuwingsbevoegdheid uitgebreid, zoals dit ook gebeurt voor het boeteregime. Overwogen kan worden om deze uitbreiding ook nu al toe te voegen aan het wetsvoorstel Participatiewet in balans. Het bestuursorgaan heeft bij elke overtreding van een meewerkverplichting de keuze tussen een waarschuwing of een maatregel. Aan de hand van het wettelijk afwegingskader zal het bestuursorgaan afwegen welke reactie passend is. Overwogen wordt om in het besluit een richtlijn op te nemen die bestuursorganen helpt bij de keuze tussen een waarschuwing of een maatregel. Huidige uitgangspunt hiervoor is dat de waarschuwing in beginsel de aangewezen reactie is bij een eerste overtreding. Dit sluit aan bij de gedachte achter het wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid, dat de meeste mensen het juiste willen doen. Op een fout, zeker als het de eerste keer is, zou dan ook niet standaard een maatregel moeten volgen.

B) Discretionaire bevoegdheid, dwingende bepaling of combinatie van beide (beslispunt 1)

Op dit moment is het opleggen van een maatregel als dwingende bepaling opgenomen in de materiewetten. Gemeenten en UWV hebben onlangs op ambtelijk niveau aangegeven dat zij de mogelijkheid willen om in bepaalde gevallen bij maatregelwaardige overtredingen een informele route te volgen en dus geen waarschuwing of maatregel willen opleggen. In plaats daarvan willen ze iemand attenderen op het voldoen aan de verplichting middels een gesprek of

andere manier van contact. Denk bijvoorbeeld aan een berichtje als iemand een afspraak is vergeten. Concreet is hun verzoek om van de dwingende bepaling om een maatregel dan wel een waarschuwing op te leggen, een discretionaire bevoegdheid te maken.

Datum
17 mei 2024

Combinatie van beide

Naast de opties van een dwingende bepaling of een discretionaire bevoegdheid, is er nog een derde optie, namelijk een combinatie van beide. Naar deze optie gaat onze voorlopige voorkeur uit. Concreet betekent dit een kan-bepaling voor categorieën 1 en 2 en een dwingende bepaling voor categorieën 3 en 4.

Categorieën 1 en 2 bevatten vooral zogenaamde administratieve plichten. Het gaat dan bijvoorbeeld om de verplichting om tijdig je uitkering aan te vragen, de verplichting gevraagde informatie op te leveren of de verplichting om op een afspraak te verschijnen. Voor deze verplichtingen kunnen we ons goed voorstellen dat een formele waarschuwing niet altijd proportioneel is, zowel niet voor de betrokkene als qua belasting voor de uitvoering. Als betrokkenen echt niet willen meewerken en de uitvoeringsinstantie daardoor het recht op uitkering niet kan vaststellen, kunnen verdergaande stappen genomen worden, zoals het schorsen van een uitkering of een hogere maatregel.

In categorie 3 zijn de plichten opgenomen die zien op de re-integratie van uitkeringsgerechtigden. Denk bijvoorbeeld aan de sollicitatieplicht, of de plicht om je herstel niet te belemmeren. Dit zijn plichten die raken aan het fundament van de uitkering: je krijgt iets, maar daar staat ook een inspanningsplicht tegenover. Op dit moment lijkt ons in het gros van de gevallen, gelet op de aard van de verplichtingen, een waarschuwing of maatregel op zijn plaats. Mogelijk zijn er situaties waarin attenderen beter op zijn plaats is dan een formele waarschuwing. Deze categorie wordt, samen met de uitvoering, nader onderzocht.

In categorie 4 zijn verplichtingen opgenomen die rechtstreeks betrekking hebben op het verzekerde risico (verplichting om niet opzettelijk werkloosheid of arbeidsongeschiktheid te veroorzaken). Voor deze categorie is de insteek om in alle gevallen een maatregel op te leggen omdat een waarschuwing niet gepast is. Hier lijkt een discretionaire bevoegdheid daarom niet op zijn plaats.

Positie UWV, SVB en gemeenten

VNG heeft het punt ter sprake gebracht en is voorstander van een discretionaire bepaling. Een belangrijke afweging is de uitvoeringslast, in relatie tot de effectiviteit van de informele benadering. Ook UWV is voorstander van meer discretionaire ruimte, met name vanwege de onevenredigheid van een maatregel bij kleine overtredingen.

De SVB heeft aangegeven geen voordelen te zien in meer discretionaire ruimte. De SVB legt zeer weinig maatregelen op en als een maatregel wordt opgelegd is dit vrijwel altijd een maatregel uit de eerste categorie. De SVB ziet het daarom ook als een belasting dat de discretionaire ruimte ingekleed zal moeten worden met interne beleidsregels. Ook heeft de SVB al de mogelijkheid om een uitkering tijdelijk te schorsen als niet aan verplichtingen wordt voldoen. Hiermee wordt naleving vaak bereikt. De discretionaire ruimte biedt de SVB de vrijheid om in beleidsregels vast te leggen dat het proces zoals dat nu gevolgd wordt, gevolgd al blijven worden.

Heroverweging en gevolgen voor wetsvoorstel Participatiewet in balans

De recent ontvangen standpunten vragen om een heroverweging. Naast de opties van een dwingende bepaling of een discretionaire bevoegdheid, is er nog een derde optie, namelijk een combinatie van beide. Voorgesteld wordt om de 3 opties uit te werken en in de tweede helft van juni voor te leggen voor besluitvorming, zodat de optie verwerkt kan worden bij nader rapport in het wetsvoorstel Participatiewet in balans alvorens deze aan de Tweede Kamer wordt aangeboden.

Datum

17 mei 2024

Indien deze afweging niet voor die tijd wordt gemaakt, heeft dat één van de volgende consequenties:

- ofwel dat de voorstellen rondom handhaving van de Participatiewet niet in Participatiewet in balans mee kunnen en de artikelen over de stringente handhaving die nu in de Participatiewet zijn opgenomen voorlopig blijven bestaan. Dit heeft tot gevolg dat bij nader rapport moet worden uitgelegd waarom deze eerder in het wetsvoorstel opgenomen beleidswijzigingen voorlopig geschrapt zijn. Dit maakt het wetsvoorstel (onnodig) kwetsbaar, het legt veel nadruk op de vertraging van de wet handhaving sociale zekerheid en het tast waarschijnlijk het draagvlak voor het wetsvoorstel Participatiewet in balans bij de praktijk aan;
- ofwel de versoepeling van het maatregelenbeleid zoals met het wetsvoorstel van de Participatiewet in balans is ingezet wordt doorgezet, maar de dwingende bepaling omtrent handhaving blijft in de P-wet staan. Het probleem daarmee is dat in het wetsvoorstel niet goed uitlegbaar is dat gemeenten met een dwingende bepaling uit de voeten kunnen in de wetenschap dat hiermee juist tegen de oproep van de VNG en de uitvoeringspraktijk wordt ingegaan, wat het draagvlak voor het wetsvoorstel kan aantasten en dit mogelijk een belangrijk onderwerp wordt tijdens de wetsbehandeling.

Advies

Als aangegeven is het verzoek om een volledig discretionaire bevoegdheid recent gekomen. Daarom zijn we over dit onderwerp momenteel nog in overleg. Een wijziging op dit gebied vraagt om een wetswijziging, dus dit zal sowieso mee moeten lopen met het Wetsvoorstel handhaving sociale zekerheid en/of het wetsvoorstel Participatiewet in balans. Toevoegen van dit punt in die wetsvoorstellen zorgt mogelijk voor vertraging in verband met de nadere inhoudelijke uitwerking die nog nodig is om de kwaliteit en effectiviteit van het beleid te garanderen en de vooralsnog onbekende financiële effecten. Die laatste worden duidelijker bij het vragen van een uitvoeringstoets. We adviseren daarom voor dit moment om u uit te spreken over de voorgestelde lijn van de combinatieoptie, zodat de verschillende opties nader uitgewerkt kunnen worden.

Voorstel tussentijdse wijziging Maatregelbesluit

A) Toevoegen Participatiewet, IOAW en IOAZ

Het huidige Maatregelenbesluit geldt voor UWV en de SVB. In de Participatiewet is alleen de 100% maatregel opgenomen die gespreid mag worden over drie maanden. Gemeenten kunnen hun maatregelenbeleid nader uitwerken middels een verordening. Hierdoor ontstaan er veel verschillen in het maatregelenbeleid tussen gemeenten onderling en tussen gemeenten en UWV en de SVB. Vanuit het burgerperspectief is dit verschil moeilijk uitlegbaar. Veel mensen hebben te maken met een opeenvolging of stapeling van uitkeringen bij verschillende

instanties. Uniformiteit draagt bij aan meer kenbaarheid en voorspelbaarheid van het maatregelenbeleid over de hele breedte van de sociale zekerheid. Daarom is het voorstel om het gewijzigde Maatregelenbesluit ook voor de Participatiewet, IOAW en IOAZ te laten gelden. Met deze wijziging wordt de beleidsvrijheid van gemeenten zoals vormgegeven in de huidige Participatiewet van een gedetailleerder kader voorzien. Daarnaast komen de geüniformeerde verplichtingen met de 100% maatregel in de wet te vervallen. Het nieuwe kader biedt daarbij voldoende ruimte aan gemeenten om passend te handhaven.

Datum
17 mei 2024

B) Categorieën (hoogte en duur)

In het Maatregelenbesluit zijn de meewerkverplichtingen ingedeeld in categorieën. Bij het vaststellen van de hoogte van de maatregel wordt uitgegaan van een per categorie genoemd percentage dat wordt ingehouden op de uitkering. Het bestuursorgaan beoordeelt welk percentage passend is, binnen de bandbreedte van de betreffende categorie. Het voorstel is om de bovengrenzen naar beneden bij te stellen, om onevenredig hoge maatregelen te voorkomen en de maatregel een meer reparatoir karakter te geven in plaats van een bestraffend karakter. Zeker in de derde categorie is dit effect groot, omdat het maximum wordt teruggebracht van 100 procent naar 50 procent. Bij de uitvoering, in het bijzonder de gemeenten, bestaat de behoefte om de mogelijkheid te behouden om een maatregel van 100% op te leggen in die gevallen dat iemand structureel weigert om de meewerkverplichtingen na te leven. Daarom wordt de optie uitgewerkt om voor deze gevallen de uitkering tijdelijk te kunnen weigeren.

Tabel 1. Categoriëring maatregelen in huidig en voorgesteld Maatregelenbesluit

	Huidig besluit	Voorgesteld besluit
Cat. 1	<u>5 procent</u> van het uitkeringsbedrag, met mogelijkheid van afwijking tot ten minste 2 procent of ten hoogste 20 procent van het uitkeringsbedrag. Gedurende <u>ten minste één maand</u> .	<u>5 procent</u> van de uitkering, met een mogelijkheid van afwijking tot ten minste 2 procent of ten hoogste 15 procent van de uitkering. Gedurende <u>ten minste één maand en ten hoogste twee maanden</u> .
Cat. 2	<u>10 procent</u> van het uitkeringsbedrag, met mogelijkheid van afwijking tot ten minste 5 procent of ten hoogste 30 procent van het uitkeringsbedrag. Gedurende <u>ten minste twee maanden</u> .	<u>10 procent</u> van de uitkering, met een mogelijkheid van afwijking tot ten minste 5 procent of ten hoogste 25 procent van de uitkering. Gedurende <u>ten minste één maand en ten hoogste vier maanden</u> .
Cat. 3	<u>25 procent</u> van het uitkeringsbedrag, met mogelijkheid van afwijking tot ten minste 15 procent of ten hoogste 100 procent van het uitkeringsbedrag. Gedurende <u>ten minste vier maanden</u> .	<u>25 procent</u> van de uitkering, met een mogelijkheid van afwijking tot ten minste 15 procent of ten hoogste 50 procent van de uitkering. Gedurende <u>ten minste één maand en ten hoogste zes maanden</u> .
Cat. 4	Een <u>blijvend gehele weigering</u> van de uitkering.	Een <u>blijvende of tijdelijke gehele weigering</u> van de uitkering. De exacte invulling van deze categorie wordt geherformuleerd.
Cat. 5	Een <u>gehele of gedeeltelijke weigering</u> van het uitkeringsbedrag. Gedurende <u>ten hoogste drie maanden</u>	Wordt nog nader bezien wat er met deze categorie moet gebeuren. Dit loopt mee met de wetswijziging. U wordt hier op een later moment nog over geïnformeerd.

In het huidige besluit wordt voor elke categorie alleen een minimumduur voor een maatregel voorgeschreven. Het voorstel is om de minimumtermijn in de eerste drie categorieën te verlagen naar één maand. De aannahme is dat één maand de tijd is die een betrokkene minimaal nodig heeft om het gedrag aan te passen en daar ook blijk van te geven. Een maatregel kan voor een langere periode worden opgelegd, maar wel beperkt tot de maximumduur van de betreffende categorie.

Datum
17 mei 2024

De voorgestelde wijziging in maatregelduur betekent vooral voor maatregelen in de tweede en derde categorie (zie tabel hierboven) een behoorlijke beperking van de maatregelduur. Dit achten we noodzakelijk omdat een langdurige korting op de uitkering grote gevolgen heeft voor betrokkene. Daarnaast is het verwachte gedragseffect groter op het moment dat een betrokkene meer te winnen heeft bij gedragswijziging: als de maatregel toch voor een langere tijd is opgelegd hoeft iemand het gedrag niet op korte termijn bij te stellen. Bij de mogelijkheid van herstel na één maand is de prikkel groter. Daarbij heeft de uitvoering te kennen gegeven dat in de meeste gevallen het gedrag überhaupt binnen een maand hersteld is en dat de lange duur van de maatregel dan bestraffend van karakter is. De lange duur sluit daarom niet aan bij het herstelkarakter van de maatregel (niet straffen, maar naleving bereiken).

C) Tussentijds beëindigen maatregel

In de Participatiewet bestaat de mogelijkheid om een maatregel tussentijds te beëindigen. Deze mogelijkheid wordt ook geïntroduceerd voor de werknemersverzekeringen en de volksverzekeringen. Als de maatregel voor meer dan één maand is opgelegd en betrokkene er gedurende die periode voldoende blijk van geeft dat de verplichting alsnog op een goede manier wordt ingevuld, kan het bestuursorgaan de maatregel tussentijds beëindigen (na de minimale duur van één maand). Deze herstelmogelijkheid is vormgegeven als een bevoegdheid. Deze mogelijkheid bestaat ook indien er sprake is van recidive. Deze wijziging past bij het reparatoire karakter van de maatregel.

D) Recidivebepaling

In het huidige besluit is een recidivebepaling opgenomen, die voorschrijft dat bij recidive (dezelfde overtreding binnen twee jaar) de maatregel met 50 procent verhoogd moet worden. In haar uitvoeringstoets heeft UWV verzocht om van de dwingende recidivebepaling een kan-bepaling te maken. In eerste instantie is die optie uitgewerkt, maar na nadere overweging wordt voorgesteld om de recidivebepaling in geheel te laten vervallen.

De bandbreedtes binnen elke maatregelcategorie bieden de mogelijkheid om progressief te straffen. Bijvoorbeeld: bij een eerste overtreding uit categorie 2 wordt een maatregel van 10 procent opgelegd. Bij een herhaling van eenzelfde overtreding kan een maatregel van 15 procent worden opgelegd. Mocht dezelfde overtreding zich daarna weer voordoen, kan de maatregel verhoogd worden tot het maximum van 25 procent. Het wettelijk afwegingskader zal wel altijd doorlopen moeten worden om te bepalen of een verhoogde maatregel inderdaad passend is. De recidivebepaling lijkt door de mogelijkheid om progressief te straffen binnen de bandbreedtes weinig toegevoegde waarde te hebben.