

ECLI:NL:CRVB:2017:1639

Instantie Centrale Raad van Beroep

Datum uitspraak 09-05-2017

Datum publicatie 09-05-2017

Zaaknummer 15-6047 WWB

Rechtsgebieden Bestuursrecht
Socialezekerheidsrecht

Bijzondere kenmerken Hoger beroep

Inhoudsindicatie

De Centrale Raad van Beroep heeft geoordeeld dat de gemeente Utrecht een bijstandsuitkering mocht verlagen, omdat betrokkene bij herhaling had geweigerd tijdens een werktraining haar niqaab af te doen. De kans dat zij snel werk vindt, is zeer klein als zij een niqaab blijft dragen. Dit heeft tot gevolg dat onnodige druk wordt gelegd op de publieke middelen.

Wetsverwijzingen [Wet werk en bijstand](#)
[Wet werk en bijstand 8](#)
[Wet werk en bijstand 9](#)
[Wet werk en bijstand 18](#)

Vindplaatsen Rechtspraak.nl
NJB 2017/1138
USZ 2017/253 met annotatie van M. de Blois

Uitspraak

15/6047 WWB

Datum uitspraak: 9 mei 2017

Centrale Raad van Beroep
Meervoudige kamer

Uitspraak op het hoger beroep tegen de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 23 juli 2015, 14/5748 (aangevallen uitspraak)

Partijen:

[appellant] (appellant) en [appellante] (appellante), nu woonachtig in Engeland

het college van burgemeester en wethouders van Utrecht (college)

PROCESVERLOOP

Namens appellanten heeft mr. M. el Ahmadi, advocaat, hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 14 februari 2017. Namens appellanten is verschenen mr. El Ahmadi. Het college heeft zich laten vertegenwoordigen door C. van den Bergh.

OVERWEGINGEN

1. De Raad gaat uit van de volgende in dit geding van belang zijnde feiten en omstandigheden.

1.1. Appellanten ontvingen sinds 11 mei 2012 bijstand, ten tijde hier van belang ingevolge de Wet werk en bijstand (WWB) naar de norm voor gehuwden.

1.2. Appellante is moslima en draagt gezichtsbedekkende kleding in de vorm van een niqaab. In het kader van haar re-integratie heeft het college appellante in 2013 aangemeld voor een werktraining om haar kansen op de arbeidsmarkt te vergroten. Appellante is echter niet toegelaten tot deze werktraining, omdat zij op grond van haar geloofsovertuiging heeft geweigerd haar niqaab af te doen. Tijdens een gesprek op 16 augustus 2013 heeft een medewerker van de afdeling Werk en Inkomen van de gemeente Utrecht (afdeling) appellante erop gewezen dat appellante tijdens de werktraining wel een hoofddoek mag dragen, maar dat het haar niet is toegestaan gezichtsbedekkende kleding te dragen, omdat dit de re-integratie belemmert. Appellante heeft te kennen gegeven dat zij dit begrijpt, maar dat zij niettemin toch haar niqaab zal blijven dragen. Bij besluit van 29 augustus 2013 heeft het college de bijstand van appellanten bij wijze van maatregel gedurende een maand met 30% verlaagd wegens het niet of onvoldoende nalaten van alles wat de inschakeling in de arbeid kan belemmeren.

1.3. Op 25 maart 2014 en 3 april 2014 heeft een medewerker van de afdeling opnieuw gesprekken gevoerd met appellante over een vier maanden durende werktraining. Tijdens deze gesprekken heeft appellante wederom medegedeeld dat zij niet bereid is haar niqaab af te doen.

1.4. Bij besluit van 20 mei 2014 heeft het college bij wijze van maatregel de bijstand van appellante gedurende drie maanden met 30% verlaagd op de grond, voor zover van belang, dat appellante niets heeft gedaan om de belemmering weg te nemen die de arbeidsinschakeling in de weg staat en haar al eerder een maatregel is opgelegd voor dezelfde verwijtbare gedraging.

1.5. Bij besluit van 7 augustus 2014 (bestreden besluit) heeft het college het bezwaar tegen het besluit van 20 mei 2014 gegrond verklaard en de duur van de maatregel teruggebracht naar twee maanden, omdat het college niet tweemaal maar slechts eenmaal eerder een maatregel heeft opgelegd aan appellante. Het college heeft aan het bestreden besluit ten grondslag gelegd dat het appellante kan worden verweten dat zij niet is toegelaten tot de werktraining omdat zij geweigerd heeft haar niqaab af te doen.

2. Bij de aangevallen uitspraak heeft de rechtbank het beroep tegen het bestreden besluit ongegrond verklaard.

3. Appellanten hebben zich in hoger beroep op de hierna te bespreken gronden tegen de aangevallen uitspraak gekeerd.

4. De Raad komt tot de volgende beoordeling.

- 4.1. In artikel 9, eerste lid, aanhef en onder b, van de WWB is bepaald dat de belanghebbende verplicht is gebruik te maken van een door het college aangeboden voorziening, waaronder begrepen sociale activering, gericht op arbeidsinschakeling, alsmede mee te werken aan een onderzoek naar zijn mogelijkheden tot arbeidsinschakeling.
- 4.2. Artikel 18, tweede lid, van de WWB bepaalt, voor zover van belang, dat indien de belanghebbende de uit de wet voortvloeiende verplichtingen niet of onvoldoende nakomt, het college de bijstand verlaagt overeenkomstig de verordening als bedoeld in artikel 8, eerste lid, onderdeel b. De hiervoor bedoelde verordening is in dit geval de Verordening maatregelen handhaving en verrekenen bestuurlijke boete inkomensvoorzieningen Utrecht 2013 (verordening).
- 4.3. Ingevolge artikel 1.2, eerste lid, van de verordening, voor zover hier van belang, legt het college een verlaging op als bedoeld in artikel 18, tweede lid, van de WWB bij een gedraging als bedoeld in artikel 2.1 van de verordening en deze gedraging aan belanghebbende kan worden verweten. Ingevolge het derde lid van dit artikel legt het college geen verlaging op als aan de gedraging iedere vorm van verwijtbaarheid ontbreekt.
- 4.4. In artikel 2.1 van de verordening zijn de maatregelwaardige gedragingen onderscheiden in een aantal categorieën. Ingevolge het tweede lid, aanhef en onder b, valt onder de tweede categorie: het niet of onvoldoende nalaten van alles wat de inschakeling in de arbeid kan belemmeren. Ingevolge artikel 2.2, tweede lid, van de verordening bedraagt het percentage van de verlaging bij de tweede categorie: 30%. Artikel 2.4, eerste lid, onder b, van de verordening bepaalt dat de duur van de verlaging twee maanden bedraagt, wanneer sprake is van een tweede verwijtbare gedraging van dezelfde of hogere categorie binnen twaalf maanden nadat het college van de eerdere gedraging de verwijtbaarheid heeft vastgesteld.
- 4.5. Niet in geschil is dat appellante vanwege het dragen van een niqaab niet is toegelaten tot de werktraining. Het geschil spitst zich toe op de vraag of appellante een verwijt kan worden gemaakt van de gedraging als bedoeld in artikel 2.1, tweede lid, onder b, van de verordening, nu zij heeft geweigerd haar niqaab af te doen.
- 4.6. Appellanten hebben aangevoerd dat appellante geen enkel verwijt kan worden gemaakt. Zij wilde wel degelijk meewerken aan een werktraining, maar het college had van haar, gelet op haar geloofsovertuiging, niet mogen verlangen dat zij haar niqaab afdeed. Appellanten doen in dat kader een beroep op het recht op vrijheid van godsdienst, zoals neergelegd in artikel 9 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM).
- 4.7. Artikel 9 van het EVRM luidt in de Nederlandse vertaling als volgt:
 - “1. Een ieder heeft recht op vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst; dit recht omvat tevens de vrijheid om van godsdienst of overtuiging te veranderen, alsmede de vrijheid hetzij alleen, hetzij met anderen, zowel in het openbaar als privé zijn godsdienst te belijden of overtuiging tot uitdrukking te brengen in erediensden, in onderricht, in praktische toepassing ervan en in het onderhouden van geboden en voorschriften.
 2. De vrijheid zijn godsdienst te belijden of overtuiging tot uiting te brengen kan aan geen andere beperkingen worden onderworpen dan die die bij de wet zijn voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de openbare veiligheid, voor de bescherming van de openbare orde, gezondheid of goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen”.
- 4.8. Om in de onderhavige casus de bescherming van artikel 9 van het EVRM, in het bijzonder de vrijheid van godsdienst of overtuiging, te kunnen invoeren, dient sprake te zijn van een gedraging die kan worden aangemerkt als het belijden van een godsdienst of overtuiging. Tussen partijen is

niet in geschil dat de reden waarom appellante de niqaab draagt is gebaseerd op haar overtuiging dat dit haar godsdienstige plicht is. Het Europees Hof voor de rechten van de mens (EHRM) heeft in diverse arresten geoordeeld dat het dragen van godsdienstige kleding als een godsdienstige belijdenis kan worden beschouwd. In dit verband wordt onder meer verwezen naar de arresten in de zaken *Leyla Sahin v. Turkey*

(nr. 44774/98) van 10 november 2005 en *S.A.S. v. France* (nr. 43835/11) van 1 juli 2014. Uit dit laatste arrest blijkt dat het dragen van een boerka onder de bescherming van artikel 9 van het EVRM valt. Het argument van verweerder dat appellante in plaats van een niqaab een hoofddoek kan dragen betekent niet dat om die reden het dragen van een niqaab niet onder de bescherming van artikel 9 van het EVRM valt. Bepalend is de vraag of de beslissing van appellante om een niqaab te dragen is geïnspireerd door haar geloofsovertuiging. Er bestaat geen aanleiding om daaraan te twijfelen.

4.9. Vervolgens dient eerst te worden onderzocht of er sprake is van een inbreuk op het recht op godsdienstvrijheid. Daarbij wordt van belang geacht dat het gebod van het college aan appellante om geen gezicht bedekkende kleding te dragen bij deelname aan een training die ziet op het verkrijgen van op werk gerichte vaardigheden feitelijk een verbod is om tijdens een dergelijke training een niqaab te dragen. Dit verbod vormt onmiskenbaar een inbreuk op het recht op godsdienstvrijheid. Het standpunt van het college dat appellante wel wordt toegelaten op de training als zij (slechts) een hoofddoek zou dragen, leidt niet tot het oordeel dat geen sprake is van een inbreuk. Het is immers niet aan het college, maar aan appellante om te bepalen wat zij op basis van haar geloofsovertuiging dient te dragen.

4.10. De inbreuk die met het verbod op het dragen van een niqaab op het recht op godsdienstvrijheid wordt gemaakt, is volgens het tweede lid van artikel 9 van het EVRM alleen dan toegestaan indien deze berust op een wettelijke grondslag. Het college heeft de maatregel gebaseerd op artikel 2.1, tweede lid, onder b, van de verordening. In de toelichting op dit artikel staat onder meer dat dit artikellid ziet op gedragingen waarbij de betrokkene laat blijken zich niet of onvoldoende in te spannen bij het zoeken naar werk of anderszins door zijn houding en gedrag de inschakeling in de arbeid daadwerkelijk belemmert. Onder meer valt te denken aan het door kleding, houding en/of gedrag aantoonbaar verminderen van de kansen op arbeidsinschakeling. Hiermee is voldaan aan het vereiste dat een inbreuk dient te berusten op een wettelijke grondslag. De wettelijke regeling is vooraf kenbaar gemaakt en is voldoende precies. Appellante had haar gedrag kunnen bepalen op basis van artikel 2.1, tweede lid, onder b, van de verordening en de toelichting daarop.

4.11. Ten slotte moet worden onderzocht of ook is voldaan aan het tweede in artikel 9, tweede lid, van het EVRM opgenomen vereiste om een inbreuk op het recht op vrijheid van godsdienst te rechtvaardigen, te weten dat een dergelijke inbreuk in een democratische samenleving noodzakelijk moet worden geacht in het belang van één van de in dit artikellid genoemde doelen. Deze vraag wordt bevestigend beantwoord.

4.11.1. In het algemeen deel van de memorie van toelichting bij de WWB is op de volgende wijze tot uitdrukking gebracht dat de centrale doelstelling van de WWB is dat degenen die een beroep op de bijstand moeten doen, zo snel mogelijk weer in staat zijn om zelf in hun eigen bestaan te voorzien en kunnen uitstromen uit de uitkering (Kamerstukken II 2002/03, 28 870, nr. 3, blz. 4). Als het niet mogelijk is om zelfstandig in het bestaan te voorzien door middel van arbeid en er geen andere voorzieningen beschikbaar zijn, heeft de overheid de taak de betrokkene te helpen met het zoeken naar werk en zo lang met werk nog geen zelfstandig bestaan mogelijk is, met inkomensondersteuning. Deze verantwoordelijkheid vormt het sluitstuk van het stelsel van sociale zekerheid. De eigen verantwoordelijkheid van de burger dient centraal te staan om al datgene te doen wat nodig en mogelijk is om in het eigen bestaan te voorzien. Pas als mensen niet in staat blijken te zijn in het eigen bestaan te voorzien, hebben zij een aanspraak op de gemeente om hen daarbij te ondersteunen, bijvoorbeeld met een voorziening gericht op de arbeidsinschakeling. Er is een algemeen

geldende verplichting tot re-integratie, waarvan alleen in individuele gevallen kan worden afgeweken. De instroom in de uitkering dient zoveel mogelijk te worden beperkt. Voor degenen die een beroep moeten doen op de bijstand dient het verblijf in de uitkering zo kort mogelijk te zijn door een activeringsbeleid gericht op uitstroom en door inzet van re-integratie-instrumenten. Voor personen jonger dan 65 jaar staat in de WWB het uitgangspunt werk boven inkomen centraal. Alle inspanningen van betrokkene en de gemeente dienen te zijn gericht op arbeidsinschakeling. Door geen beperkende voorwaarden te stellen aan aard en de omvang van het werk en aan de aansluiting op opleiding en ervaring, wordt bereikt dat een eventueel beroep op inkomensondersteuning zo kort mogelijk is.

4.11.2. De kans dat appellante snel uitstroomt naar arbeid is als gevolg van het dragen van een nijaab minimaal. Het onbedekte gezicht speelt een belangrijke rol in het contact tussen personen en vormt bij het verkrijgen van arbeid een belangrijk element in de besluitvorming. Aannemelijk wordt geacht dat in de huidige maatschappelijke context, het dragen van een nijaab belemmerend werkt bij het verkrijgen van toegang tot de arbeidsmarkt, wat een onnodige druk legt op de publieke middelen.

4.11.3. Gelet hierop moet, in het licht van de centrale doelstelling van de WWB en de uitgangspunten die daarbij worden gehanteerd, de inbreuk op het recht op godsdienstvrijheid, in de vorm van een verbod een nijaab te dragen tijdens een werktraining, noodzakelijk worden geacht in het belang van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

4.12. De Raad is voorts van oordeel dat een tijdelijke, gedeeltelijke verlaging van de bijstand zonder meer proportioneel is in relatie tot het onder 4.11 weergegeven doel in het belang waarvan de inbreuk noodzakelijk moet worden geacht.

4.13. Uit 4.8 tot en met 4.12 volgt dat de inbreuk die met het verbod op het dragen van een nijaab gedurende de werktraining op het recht op godsdienstvrijheid wordt gemaakt, geen schending oplevert van artikel 9 van het EVRM. Dit betekent dat appellante een verwijt kan worden gemaakt van de gedraging als bedoeld in artikel 2.1, tweede lid, onder b, van de verordening. Het college was daarom gehouden de bijstand van appellanten overeenkomstig de verordening te verlagen. Niet in geschil is dat de opgelegde maatregel van 30% gedurende twee maanden in overeenstemming is met de verordening.

4.14. Uit het vorenstaande volgt dat het hoger beroep niet slaagt. De aangevallen uitspraak moet worden bevestigd.

5. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

BESLISSING

De Centrale Raad van Beroep bevestigt de aangevallen uitspraak.

Deze uitspraak is gedaan door A. Stehouwer als voorzitter en T.L. de Vries en W.F. Claessens als leden, in tegenwoordigheid van A. Mansourova als griffier. De beslissing is uitgesproken in het openbaar op 9 mei 2017.

(getekend) A. Stehouwer

(getekend) A. Mansourova

HD