

hef en onder h, van de Uitvoeringsregeling neergelegde eis is gesteld om duidelijkheid te verkrijgen of aan de in artikel 32, vierde lid, aanhef en onder a, van de PRV neergelegde saneringseis tijdig zal worden voldaan. Het betreft daarmee een nadere regel, zoals bedoeld in het zevende lid, van artikel 32. Gedeputeerde staten waren daarom bevoegd deze nadere regel vast te stellen. Juist met het oog op een verdeling van een beperkt aantal vergunningen mocht worden verlangd dat tijdig door middel van een overeenkomst zou zijn aangetoond dat aan de saneringseis zal worden voldaan. Overigens zijn de aanvragers die een dergelijke overeenkomst niet bij de aanvraag hadden overgelegd, in de gelegenheid gesteld om alsnog een overeenkomst over te leggen.

Verder overweegt de Afdeling dat voorafgaande aan het stellen van de saneringseis door ECOFYS een onderzoek is uitgevoerd naar de financiële haalbaarheid van de herstructurering van bestaande windlocaties. Dit is neergelegd in een verslag van 1 mei 2014. Daarbij is onderzoek gedaan naar de waarde van de oude windturbines en van nieuw te ontwikkelen locaties. Uit het verslag volgt dat er voldoende kleine windturbines zijn waarvan het financieel haalbaar is om deze uit te kopen. Om partijen tot elkaar te brengen is een zogenoemde windmakelaar ingesteld. Hoewel de gestelde eis door de tijdsdruk een prijsopdrijvend effect zal hebben gehad, is niet gebleken dat de kosten van de te saneren windturbines zodanig hoog waren dat het financieel niet haalbaar was. Dat de kosten niet in verhouding zouden staan tot de economische dan wel schrootwaarde van de te saneren windturbines is onvoldoende voor die conclusie. Verder is niet gebleken dat het Havenbedrijf eigen windturbines ter sanering had willen inbrengen. Gelet op het voorgaande hebben gedeputeerde staten de in artikel 3, aanhef en onder a, van de Uitvoeringsregeling neergelegde eis kunnen stellen.

Verder bestaat er geen grond voor het oordeel dat het niet voldoen aan de eis niet tot weigering van de aangevraagde vergunning zou mogen leiden. Hoewel het ontbreken van een overeenkomst niet expliciet als weigeringsgrond is genoemd, is wel als weigeringsgrond genoemd dat niet is voldaan aan de in artikel 32, vierde lid, van de PRV neergelegde voorwaarden, waaronder de saneringseis. Zonder overlegging van een overeenkomst hebben gedeputeerde staten zich terecht op het standpunt gesteld dat niet is aangetoond dat aan die voorwaarde tijdig zal worden voldaan en op grond daarvan de vergunning terecht geweigerd. Het door het Havenbedrijf pas twee maanden na de gegeven hersteltermijn overgelegde zogenoemde termsheet, hebben gedeputeerde staten onvoldoende kunnen vinden om te kunnen concluderen dat aan de voorwaarde tot sanering tijdig zal worden voldaan. Het termsheet bevatte slechts afspraken tussen het Havenbedrijf en het Windcollectief Noord-Holland om tot een overeenkomst te komen.

conclusie

16. Gelet op het bovenstaande ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de betwiste provinciale regeling wegens strijd met een hogere regeling of een algemeen

rechtsbeginsel buiten toepassing moet worden gelaten. Gedeputeerde staten heeft daarom aan het besluit tot weigering van de omgevingsvergunning ten grondslag kunnen leggen dat niet aan de eis tot overlegging van een overeenkomst is voldaan, waaruit blijkt dat tijdig aan de voorwaarde tot sanering zal worden voldaan.

Het betoog faalt.

17. De beroepen van het Havenbedrijf, de gemeente en het college zijn ongegrond.

18. (...)

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State verklaart de beroepen van het Havenbedrijf Amsterdam N.V., de gemeente Amsterdam en het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam ongegrond.

Gst. 2018/16

Centrale Raad van Beroep 9 mei 2017, nr. 15-6047 WWB (Mrs. A. Stehouwer, T.L. de Vries en W.F. Claessens) m.nt. G.T. Terpstra¹

(Art. 9 EVRM)

NJB 2017/1138

RSV 2017/133

JWWB 2017/157

ECLI:NL:CRVB:2017:1639

Verlaging bijstand wegens dragen niquaab gerechtvaardigd. Niquaab belemmert kansen op werk en is verwijtbaar in de zin van de WWB. Geen schending godsdienstvrijheid art. 9 EVRM. (Utrecht)

De gemeente Utrecht mocht in het kader van de WWB overgaan tot verlaging van de bijstandsuitkering van appellante omdat zij ten behoeve van een verplichte werktraining haar niquaab weigerde af te doen. De CRvB acht de kans dat appellante met gezichtsbedekkende kleding snel werk vindt minimaal, waardoor er een onnodige druk ontstaat op publieke middelen. Geen schending van artikel 9 EVRM. Het verbod op het dragen van een niquaab tijdens de werktraining kan volgens de CRvB noodzakelijk worden geacht in het belang van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. De CRvB acht een tijdelijke en gedeeltelijke verlaging van de bijstandsuitkering proportioneel in verhouding tot de doelen van de WWB.

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

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

¹ Mr. Guido Terpstra is docent staats- en bestuursrecht aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

het college van burgemeester en wethouders van Utrecht (college)

(...)

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 erediensten, 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 artikel lid 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 niqaab 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 niqaab 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 niqaab 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 niqaab 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.

Naschrift

1. In deze uitspraak merkt de CRvB het dragen van een niqaab (dit is gezichtsbedekkende kleding die alleen de ogen zichtbaar laat) door een werkzoekende aan als verwijtbare gedraging in de zin artikel 9, eerste lid van de Wet Werk en Bijstand (WWB, sinds 1 januari 2015 opgegaan in de Participatiewet). Het college van de gemeente Utrecht vindt dat de islamitische vrouw zich door het niet afnemen van haar niqaab onvoldoende heeft ingespannen om aan het werk te komen en kort haar bijstandsuitkering met dertig procent gedurende twee maanden. De CRvB acht de inbreuk op de vrijheid van godsdienst van artikel 9 EVRM die dit met zich meebrengt gerechtvaardigd en proportioneel: de kans op het vinden van werk is met een niqaab volgens de CRvB nihil, en het zou aldus een onnodige druk op publieke middelen opleveren. Ik zal de uitspraak eerst duiden in het licht van bestaande rechtspraak en ontwikkelingen in wetgeving rond bijstand en (religieuze) kledingvoorschriften. Vervolgens ga ik nader in op de motivering van de CRvB. Daarbij ga ik kritisch in op de manier waarop de CRvB de verwijt-

baarheid van verzoekster en de proportionaliteitsafweging onderbouwt.

2. In dit hoger beroep bevestigt de CRvB een uitspraak in eerste aanleg van de Rechtbank Midden-Nederland van 23 juli 2015 (niet gepubliceerd). De rechtbank (enkelvoudige kamer) sprak hierin overigens nog van een 'boerka', waarbij in tegenstelling tot de niqaab, behalve het gezicht ook de ogen van buitenaf onzichtbaar zijn. Verder valt op dat de rechtbank gewicht toekende aan het feit dat verzoekster in een gesprek bij de gemeente zou hebben aangegeven niet te willen werken omdat haar echtgenoot zou moeten werken, dit ondanks de ontkenning van verzoekster dit te hebben gezegd (Rechtbank Midden-Nederland 23 juli 2015, UTR 14/5748, r.o. 2, 3 en 8). Het beroep van verzoekster op haar godsdienstovertuiging werd door de rechtbank afgewezen omdat eiseres '[niet] aan de hand van concrete objectieve gegevens of anderszins aannemelijk heeft gemaakt dat (...) niet kan worden gevegd dat zij bij de werktraining haar boerka of gezichtsbedekkende kleding afdoet en niet met een hoofddoek kan volstaan' (Rechtbank Midden-Nederland 23 juli 2015, UTR 14/5748, r.o. 9). In de context van een beroep op de godsdienstvrijheid is het onduidelijk wat voor soort 'objectieve gegevens' de vrouw volgens de rechtbank aan had moeten voeren; bovendien is de suggestie dat een hoofddoek voor verzoekster had kunnen volstaan in strijd met het beginsel van zelfinterpretatie van godsdienst. De CRvB neemt in r.o. 3.9 terecht afstand van deze redenering en stelt vast dat er 'onmiskenaar' sprake is van een inbreuk op de godsdienstvrijheid. Daarbij wordt vervolgens onderzocht of deze inbreuk te rechtvaardigen is volgens lid 2 van artikel 9 EVRM.

3. Rechterlijke uitspraken over gezichtsbedekkende kleding zijn zeer schaars. Over de wel bekende zaken valt op te merken dat zij doorgaans in het nadeel van draagsters van een boerka of een niqaab uitvallen (zie bijv. Rechtbank Zwolle 10 oktober 2003, ECLI:NL:RBZWO:2003:AL8382). Bij het College voor de Rechten van de Mens (CRvDM) en diens rechtsvoorganger, de Commissie Gelijke Behandeling, is het beeld vergelijkbaar. De zaken zijn schaars, en in het overgrote deel van de CRvDM-zaken waarin de niqaab of boerka toch ter sprake komt, gebeurt dit niet naar aanleiding van een concrete klacht van een draagster maar in het kader van een door bedrijven of instellingen vrijwillig aan de CRvDM voorgelegd intern (kleding)voorschrift (bijv. CGB Oordeel 2006-170, te raadplegen via www.mensenrechten.nl). Een verbod op gezichtsbedekkende kleding wordt door de CRvDM vrijwel steeds als indirect onderscheid op grond van godsdienst gerechtvaardigd geacht met het oog op de noodzakelijke communicatie.

4. De uitspraak sluit verder goed aan bij ontwikkelingen in de wetgeving. In de opvolger van de WWB, de Participatiewet, is in artikel 18, vierde lid, sub g nieuw opgenomen dat een bijstandsgerechtigde het vinden van werk niet mag belemmeren door 'kleding, gebrek aan persoonlijke verzorging of gedrag'. In de memorie van toelichting is hierbij expliciet het voorbeeld van gezichtsbedekkende kleding genoemd (*Kamerstukken II 2013/14*, 33801, 3, par. 7.4.3 (MvT)). Dit kan gezien worden als een uitwerking van het toenmalige

ge regeerakkoord VVD-PVDA uit 2012, dat over gezichtsbedekkende kleding stelde dat '[w]ie deze kleding draagt, niet [voldoet] aan de eisen voor een bijstandsuitkering'. (*Bruggen slaan*, regeerakkoord VVD – PVDA, 29 oktober 2012, p. 31). Mogelijk heeft de CRvB bij de toetsing aan de WWB op deze wilsuitdrukking van de wetgever willen anticiperen. Impliciet kan deze uitspraak dan ook mede gezien worden als het doorstaan van een EVRM-toets van artikel 18 lid 4 sub g Participatiewet.

5. Deze voorliggende zaak vertoont veel gelijkenissen met een WWB-zaak uit 2007 voor de Rechtbank Amsterdam. Hierin achtte de voorzieningenrechter de eis van het college van de gemeente Diemen jegens een bijstandsgerechtigde vrouw om haar boerka af te nemen om zo haar kansen op werk te vergroten 'voorshands disproportioneel'. Volgens de voorzieningenrechter was niet aangetoond dat de bemiddelingsmogelijkheden na drie mislukte pogingen voldoende waren uitgeput in zoverre dat zij de inbreuk op de godsdienstvrijheid zouden rechtvaardigen. (Rb. Amsterdam 24 mei 2007, ECLI:NL:RBAMS:2007:BA6917, *NTM/NJCM-bull.* 2008, p. 375 m.nt. H. van Hedel). Opgemerkt zij wel dat het hier ging om een maatregel van honderd procent gedurende drie maanden, tegen dertig procent in de hier besproken casus voor de CRvB. Dit is een mogelijke verklaring voor het verschil tussen beide uitspraken voor wat betreft de beoordeling van proportionaliteit.

6. Ook afgezien van het verschil in de opgelegde sanctie, blijft het verschil in taxatie van de kansen op werk van de werkzoekende met boerka of niqaab opvallend. De CRvB stelt stellig dat de kans dat verzoekster met niqaab snel een baan vindt 'minimaal' is (r.o. 4.11.2), terwijl er – anders dan in de Diemense zaak – nog geen concrete arbeidsbemiddelingspoging lijkt te zijn gedaan; het conflict in deze zaak trad immers al op bij de verplichte werktraining, waar verzoekster vanwege haar niqaab werd geweigerd. Voor de benadering van de Rechtbank Amsterdam in 2007 pleit dat het toch niet onmogelijk lijkt werk te vinden waarbij een zichtbaar gezicht functioneel niet van belang is. Anders dan de Rechtbank Amsterdam onderbouwt de CRvB zijn inschatting niet functioneel met het oog op het te verrichten werk, maar met het oog op het belang van het zichtbare gezicht tijdens de werving- en selectiefase, en dit mede gelet op de 'huidige maatschappelijke context' (r.o. 4.11.2). Dit lijkt me een belangrijk verschil.

De CRvB toetst dus niet of verzoekster zich met niqaab functioneel diskwalificeert voor algemeen geaccepteerde arbeid, maar of zij zich diskwalificeert in de ogen van potentiële werkgevers. Voor deze benadering pleit dat niet te ontkennen valt dat potentiële werkgevers een sleutelrol hebben in het vinden van werk door bijstandsgerechtigden. Aan deze benadering van de CRvB kleeft tegelijk een belangrijk rechtsstatelijk bezwaar: het gaat voorbij aan de mogelijkheid dat het oordeel van werkgevers of HRM-functionarissen bevooroordeeld, discriminatoir of anderszins ongerechtvaardigd kan zijn. De omvang van het fundamentele recht op godsdienstvrijheid wordt hiermee afhankelijk de welwillendheid van een medeburger. Wanneer we deze benadering toepassen op le-

vensbeschouwelijke of godsdienstige kenmerken in het algemeen (bijv. het enkele hebben van een overtuiging, of het dragen van een hoofddoek), blijkt al snel het rechtsstatelijke gebrek. Het rechterlijk constateren dat 'men je op deze manier niet zal accepteren', legitimeert ten onrechte mogelijk aanwezige discriminatoire overwegingen bij werkgevers of HRM-functionarissen. Wat ontbreekt, is dat de CRvB aangeeft waarom van werkgevers *objectief* gezien *niet gevergd kan worden* dat zij iemand aannemen waarvan zij het gezicht niet kunnen zien, ook wanneer het werk technisch wel uitvoerbaar is met gezichtsbedekking. Dit had de CRvB wellicht kunnen doen door aansluiting te zoeken bij de in r.o. 4.8 aangehaalde EHRM-uitspraak *S.A.S./Frankrijk*, met bijvoorbeeld de stellingname dat eenzijdige verhuiling van het gezicht een (te) zware wissel trekt op basaal intermenselijk contact in een arbeidsrelatie.

7. Wanneer we met de CRvB aannemen dat gezichtsbedekkende kleding objectief onverenigbaar is met het vinden van betaald werk, moet vervolgens nog bepaald worden of dit verzoekster ook kan worden verweten. De vraag of er een verwijt kan worden gemaakt is de centrale rechtsvraag in de uitspraak (r.o. 4.5) en vloeit rechtstreeks voort uit de WWB (artikel 18) en de daarop gebaseerde gemeentelijke 'Verordening maatregelen handhaving en verrekenen bestuurlijke boete inkomensvoorzieningen Utrecht 2013' (hierna: de Verordening). De CRvB toetst echter enkel of de eis om de niqaab af te doen, gerechtvaardigd kan worden onder artikel 9 lid 2 EVRM en gaat er kennelijk impliciet vanuit dat hiermee de verwijtbaarheid vaststaat. Dat leidt tot de wonderlijke situatie dat het zich gedragen conform het godsdienstige geweten in beginsel wordt beschermd, maar tegelijkertijd wordt verweten. De belemmerende werking van de niqaab en de verwijtbaarheid ervan zijn echter verschillende kwesties: appellante droeg haar niqaab immers niet opzettelijk om de toegang tot werk te frustreren, maar om te leven conform haar geloofsovertuiging.

8. Het al dan niet kunnen maken van een verwijt klemt temeer nu de proportionaliteitsweging door de CRvB praktisch ontbreekt. Een tijdelijke, gedeeltelijke verlaging van bijstand is volgens r.o. 4.12 'zonder meer proportioneel' in het licht van de doelstelling van de WWB: snelle toeleiding naar werk. Ik betwijfel of deze zuiver kwantitatieve toets van de mate en duur van de verlaging van de bijstand, zonder te letten op de aard van de inbreuk en het gewicht van wederzijdse belangen, volstaat. Conform artikel 9 lid 2 EVRM moet de noodzakelijkheid van de inbreuk worden getoetst, dit impliceert een proportionaliteitstoets. Daarbij schreef ook de Verordening voor dat bij de omvang van de bijstandskorting rekening moet worden gehouden met de mate van verwijtbaarheid (art. 2.1 lid 4 Verordening). De CRvB stelt echter enkel vast dat het belemmerende effect van de niqaab op de kans op werk een 'onnodige druk legt op publieke middelen' (r.o. 4.11.2). Ik lees hierin geen daadwerkelijke proportionaliteitsweging, eerder een cirkelredenering: de bijstandskorting is

'nodig' omdat er anders 'onnodig' bijstand moet worden verleend.

Bij het voorgaande komt nog het volgende: voor de rechtvaardiging van een inbreuk op de godsdienstvrijheid is vereist dat deze 'noodzakelijk is in een democratische samenleving', waarbij een verdragsstaat zich kan beroepen op een van de zogenaamde doelcriteria genoemd in artikel 9 lid 2 EVRM. In r.o. 4.11.4 wordt er eenvoudigweg van uitgegaan dat een onnodige druk op publieke middelen geldt als de aantasting van de 'rechten en vrijheden van anderen'. De Blois vraagt zich in zijn annotatie onder de hier besproken uitspraak af of een verwijzing naar een dergelijk algemeen belang wel kan gelden als een specifieke aantasting van 'rechten en vrijheden' in de zin van het Verdrag (USZ 2017/253 met noot van M. de Blois). Nu is het zo dat doelcriteria doorgaans ruim geïnterpreteerd worden door het EHRM, en zelden het beslissende obstakel vormen voor een rechtvaardiging van een inbreuk (J.H. Gerards, *EHRM – Algemene Beginselen*, Den Haag: SDU 2011, p. 133 ev.). Dit wordt ook duidelijk in de in r.o. 4.8 aangehaalde EHRM-uitspraak *S.A.S/Frankrijk*. Gerards stelt echter wel dat een zwakkere aansluiting op doelcriteria in de beoordeling door het EHRM niettemin een rol kan spelen bij de beoordeling van de proportionaliteit van een inbreuk (Gerards a.w., p. 140). Al met al had de beoordeling van de proportionaliteit een meer materiële motivering en weging van belangen verdiend, mede gelet op de beperkte verwijtbaarheid van een door het godsdienstige geweten geïnspireerde gedraging.

9. De CRvB oordeelt in deze zaak dat een bijstandskorting wegens religieuze gezichtsbedekkende kleding EVRM-bestendig is. Zoals gezegd sluit de uitspraak naadloos aan bij rechtspraak en wetgeving waarin steeds minder ruimte is voor gezichtsbedekkende kleding. Religieuze kledingkeuzes zijn echter bij uitstek persoonlijke keuzes. Fundamentele rechten vereisen dat die keuzes in beginsel gerespecteerd moeten worden, en inperkingen hier op zeer kritisch worden gezien. Ik heb betoogd dat de argumentatie van de CRvB op een aantal punten (nog) niet overtuigt, in het bijzonder waar deze aanspraken op fundamentele rechten afhankelijk maakt van subjectieve opvattingen over een godsdienst, die deel kunnen uitmaken van de 'maatschappelijke context'. Fundamentele rechten zouden niet afhankelijk moeten zijn van een subjectieve welwillendheid in een maatschappij jegens een godsdienst. Een meer rechtsstatelijke onderbouwing van deze inperking op het dragen gezichtsbedekkende kleding zou daarom gezocht moeten worden in het meer objectief benoemen van de specifieke negatieve impact van gezichtsbedekkende kleding op de gesprekspartner tijdens sociale interactie.

G.T. Terpstra

Gst. 2018/17

Centrale Raad van Beroep 6 juni 2017, nr. 15/8397 WWB (O.L.H.W.I. Korte, F. Hoogendijk en M. ter Brugge) m.nt. H.F. van Rooij¹

(Art. 35 WWB)

JWWB 2017/200
ECLI:NL:CRVB:2017:2166

Aanvraag om bijzondere bijstand voor de kosten van een onderzoek door een privédetective. (Rotterdam)

De Raad oordeelt dat de kosten van het onderzoek door een privédetective in beginsel zijn aan te merken als noodzakelijke kosten, omdat het doel van het onderzoek was het veilig stellen van inkomsten uit kinderalimentatie. Voor de beoordeling of en zo ja, in hoeverre de onderzoekskosten in dit geval noodzakelijk zijn, sluit de Raad aan bij de beschikking van het Hof. Dat betekent dat enkel de kosten van een voorlopig rapport à € 4.500,- noodzakelijk zijn, nu het Hof dit rapport heeft betrokken bij de vaststelling van de draagkracht van de ex-echtgenoot van appellante. Nu het Hof heeft bepaald dat de ex-echtgenoot deze kosten is verschuldigd, is hierin voorzien en bestaat er geen grond voor verlening van bijzondere bijstand.

Uitspraak op het hoger beroep tegen de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 19 november 2015, 15/324 (aangevallen uitspraak)

Partijen:

[appellante] te [woonplaats] (appellante)

het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam (college)

(...)

Overwegingen

1.1. Appellante ontving sinds 4 november 2013 bijstand op grond van de Wet werk en bijstand (WWB), naar de norm voor een alleenstaande ouder. Appellante is in december 2011 gescheiden van haar toenmalige echtgenoot en de vader van haar twee kinderen.

1.2. Bij beschikking van de rechtbank Rotterdam van 22 juli 2014 is de alimentatie van de ex-echtgenoot van appellante vastgesteld op € 50,- per maand voor zijn twee kinderen. Appellante heeft tegen deze beschikking hoger beroep ingesteld omdat zij meende dat haar ex-echtgenoot onjuiste informatie had verschaft over de hoogte van zijn inkomen, waardoor zijn draagkracht en daarmee de hoogte van de kinderalimentatie te laag waren vastgesteld. Met het oog op dit hoger beroep heeft appellante op 26 september 2014 een aanvraag ingediend om bijzondere bijstand voor de kosten van het inhuren van een privédetective ten bedrage van € 11.238,48. Appellante heeft

¹ Mr. Hans van Rooij is zelfstandig adviseur en auteur Wmo 2015, Jeugdwet en Participatiewet (Hans van Rooij consult).