

ECLI:NL:CRVB:2019:480

Instantie	Centrale Raad van Beroep
Datum uitspraak	26-02-2019
Datum publicatie	26-02-2019
Zaaknummer	16/5748 PW
Rechtsgebieden	Socialezekerheidsrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Verlaging bijstand in verband met de weigering de baard af te scheren uit geloofsovertuiging, verplichting geldt in verband met beperking van gezondheidsrisico's die zijn verbonden aan asbestverwijderingswerkzaamheden, de inbreuk op het recht van godsdienstvrijheid levert geen schending op van art. 9 EVRM.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

16 5748 PW

Centrale Raad van Beroep
Meervoudige kamer

Uitspraak op het hoger beroep tegen de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 1 augustus 2016, 16/1978 (aangevallen uitspraak)

Partijen:

[Appellant] te [woonplaats] (appellant)

het college van burgemeester en wethouders van Amersfoort (college)

Datum uitspraak: 26 februari 2019

PROCESVERLOOP

Namens appellant heeft mr. A. Agayev, advocaat, hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Namens appellant en door het college zijn nadere stukken ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 13 november 2018. Appellant is verschenen, bijgestaan door mr. Agayev. Het college heeft zich laten vertegenwoordigen door J.H. de Vos.

OVERWEGINGEN

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

1.1. Appellant en zijn echtgenote ontvangen sinds 2 oktober 2013 bijstand, laatstelijk ingevolge de Participatiewet (PW), naar de norm voor gehuwden.

1.2. In het kader van arbeidsintegratie is appellant op 27 juli 2015 door zijn trajectbegeleider geïnformeerd over de opleiding tot Deskundige Asbest Verwijderaar (DAV) met baangarantie. Appellant heeft meegedeeld dat hij geïnteresseerd is in deze functie. Op

26 augustus 2015 heeft appellant een presentatie over deze opleiding bijgewoond. Na de presentatie heeft een kort individueel sollicitatiegesprek plaatsgevonden. Tijdens dit gesprek heeft een medewerker van het opleidingsinstituut aan appellant verteld dat hij voor de opleiding tot DAV zijn baard moet afscheren om te voorkomen dat asbestdeeltjes in zijn baard terechtkomen, wat schadelijk is voor zijn gezondheid. Appellant heeft meegedeeld dat hij zijn baard niet wil afscheren vanwege zijn geloofsovertuiging, waardoor hij de opleiding tot DAV niet kan volgen. Tijdens een gesprek op 15 oktober 2015 met zijn klantmanager en trajectbegeleider over zijn weigering aan deze opleiding deel te nemen heeft appellant opnieuw aangegeven dat hij op grond van zijn geloofsovertuiging zijn baard niet kan afscheren.

1.3. Bij besluit van 23 oktober 2015, na bezwaar gehandhaafd bij besluit van 10 maart 2016 (bestreden besluit), heeft het college de bijstand van appellant en zijn echtgenote verlaagd met 100% over de maand november 2015. Aan het bestreden besluit heeft het college ten grondslag gelegd dat appellant geen gebruik heeft gemaakt van een door het college aangeboden voorziening omdat hij heeft geweigerd deel te nemen aan de opleiding tot DAV. Het college heeft daarbij, voor zover hier van belang, het standpunt ingenomen dat appellant niet aannemelijk heeft gemaakt dat van hem op grond van zwaarwegende godsdienstige belangen niet kan worden

verlangd zijn baard af te scheren. Indien van zwaarwegende godsdienstige redenen toch sprake zou zijn, is de opdracht aan appellant om zijn baard af te scheren gerechtvaardigd en proportioneel. Het perspectief van appellant op arbeid is in de visie van het college gering, mede vanwege een detentieverleden en omdat hij geen verklaring omtrent goed gedrag kan krijgen. De opleiding tot DAV is een kans voor appellant op betaalde arbeid. Om gezondheidsredenen is een adembeschermingsmiddel (masker) noodzakelijk dat goed aansluit op de huid, wat niet goed mogelijk is als betrokkene een baard heeft.

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

3. In hoger beroep heeft appellant zich op de hierna te bespreken gronden tegen de aangevallen uitspraak gekeerd.

4. De Raad komt tot de volgende beoordeling.

4.1.1. Op grond van artikel 18, eerste lid, van de PW stemt het college de bijstand en de daaraan verbonden verplichtingen af op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van de belanghebbende.

Op grond van het vierde lid verlaagt het college in ieder geval de bijstand overeenkomstig het vijfde, zesde, zevende of achtste lid ter zake van het niet nakomen door de belanghebbende van de volgende verplichtingen:

"[...]

h. het gebruik maken van door het college aangeboden voorzieningen, waaronder begrepen sociale activering, gericht op arbeidsinschakeling en mee te werken aan onderzoek naar zijn of haar mogelijkheden tot arbeidsinschakeling".

4.1.2. Op grond van het vijfde lid verlaagt het college, in het geval van het niet nakomen van een verplichting bedoeld in het vierde lid, de bijstand met 100% voor een bij de verordening vastgestelde periode van ten minste een maand en ten hoogste drie maanden.

Aan het vijfde lid is, ten tijde hier van belang, toepassing gegeven bij de Verordening maatregelen Participatiewet, IOAW en IOAZ (Verordening), die op 1 januari 2015 in werking is getreden. Op grond van artikel 12 van de Verordening bedraagt de verlaging 100% van de bijstandsnorm gedurende één maand als de belanghebbende een verplichting als bedoeld in artikel 18, vierde lid, van de PW, niet of onvoldoende nakomt.

4.1.3. Op grond van artikel 18, negende lid, van de PW ziet het college af van het opleggen van een maatregel, indien elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt.

4.1.4. De bewijslast van feiten en omstandigheden die het oordeel kunnen dragen dat betrokkene geen enkel verwijt treft, rust op betrokkene. Dit vloeit voort uit het uitzonderingskarakter van artikel 18, negende lid, van de PW (vergelijk de uitspraak van 12 september 2017, ECLI:CRVB:2017:3672).

4.2. Niet in geschil is, en de Raad onderschrijft, dat de opleiding tot DAV met baangarantie een op arbeidsinschakeling gerichte voorziening is als bedoeld in artikel 18, vierde lid, aanhef en onder h, van de PW. Evenmin is in geschil dat appellant heeft geweigerd deel te nemen aan deze opleiding. Het college was daarom op grond van artikel 18, vijfde lid, van de PW en artikel 12 van de Verordening in beginsel gehouden een maatregel van 100% van de bijstandsnorm gedurende één maand op te leggen.

4.3. Appellant heeft in hoger beroep aangevoerd dat hem geen enkel verwijt kan worden gemaakt van het niet gebruik maken van de aangeboden voorziening. Voor hem is, naar hij stelt, het

hebben van een baard onlosmakelijk verbonden met het zijn van praktiserend moslim. Appellant heeft zich in eerste instantie beroepen op het in artikel 4 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) neergelegde verbod op dwangarbeid. Ter zitting is gebleken dat hij bedoeld heeft een beroep te doen op het recht op vrijheid van godsdienst, zoals neergelegd in artikel 9 van het EVRM.

4.4. 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”.

4.5. Om de bescherming van artikel 9 van het EVRM, in het bijzonder de vrijheid van godsdienst of overtuiging, te kunnen invoeren, moet sprake zijn van een gedraging die kan worden aangemerkt als het belijden van een godsdienst of levensovertuiging. Gelet op het verhandelde op de zitting van de Raad is tussen partijen niet meer in geschil dat de beslissing van appellant om een baard te dragen in ieder geval mede is gebaseerd op zijn geloofsovertuiging.

4.6. Vervolgens moet worden onderzocht of er sprake is van een inbreuk op het recht op godsdienstvrijheid. Het verbod aan appellant, ondanks zijn overtuiging, om een baard te dragen bij deelname aan een opleiding tot DAV, is onmiskenbaar een inbreuk op zijn recht op godsdienstvrijheid. Deze inbreuk is volgens het tweede lid van artikel 9 van het EVRM alleen toegestaan indien deze berust op een wettelijke grondslag en noodzakelijk is in een democratische samenleving op één van de in deze bepaling genoemde gronden.

4.7. Bij het instituut waar de opleiding DAV wordt gegeven, is het dragen van een masker waarbij de drager gladgeschoren moet zijn, voorgeschreven. De door het college geraadpleegde inspecteur arbeidsomstandigheden van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft verklaard dat in geval van inspecties bij asbestverwijdering uitsluitend deze maskers worden toegestaan. Daarbij heeft het college gewezen op artikel 7.11.2.4 van Bijlage XII van de Arbeidsomstandighedenregeling, zoals ten tijde hier van belang van toepassing. Hierin is voorgeschreven dat DAV'ers die asbestverwijderingswerkzaamheden uitvoeren, beschikken over een passend persoonlijk adembeschermingsmiddel en dat door middel van een test volgens de Operational Circular 282/28 – Fit Testing Of Respiratory Protective Equipment Facepieces (HSE protocol) wordt beoordeeld of dit middel passend is. Uit artikel 110 van het HSE protocol volgt dat de test alleen kan worden uitgevoerd wanneer de drager van het beschermingsmiddel gladgeschoren is. Het middel moet aansluiten op het gezicht.

4.8. Hieraan doet niet af de stelling van appellant dat er ook maskers in de handel zijn voor baarddragers. Het college heeft naar aanleiding van deze stelling van appellant een inspecteur arbeidsomstandigheden van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport geraadpleegd. Deze inspecteur heeft meegedeeld dat bij inspecties uitsluitend beschermingsmiddelen waarbij de test kan worden uitgevoerd en dus waarbij de drager gladgeschoren is, worden geaccepteerd.

4.9. De in 4.7 beschreven regelgeving strekt ertoe gezondheidsrisico's verbonden aan het verrichten van asbestverwijderingswerkzaamheden zo veel mogelijk te minimaliseren. Voor zover deze regelgeving een inbreuk vormt op de godsdienstvrijheid van appellant in die zin dat hij slechts kan worden toegelaten tot asbestverwijderingswerkzaamheden als hij zijn baard afscheert, is deze

inbreuk bij wet voorzien en noodzakelijk in een democratische samenleving in het belang van de gezondheid van de werknemer en levert geen schending op van artikel 9 EVRM.

- 4.10. De Raad is van oordeel dat het opleggen van een maatregel, omdat appellant weigert zijn baard af te scheren voor het volgen van de opleiding DAV, even onmiskenbaar een inbreuk is op zijn recht op godsdienstvrijheid. Vervolgens moet worden onderzocht of ten aanzien van de oplegging van een maatregel is voldaan aan de in artikel 9, tweede lid, van het EVRM opgenomen vereisten om de inbreuk op het recht op vrijheid van godsdienst te rechtvaardigen.
- 4.11. Het college heeft de maatregel gebaseerd op het onder 4.1 vermelde wettelijk kader. Dit is een toereikende wettelijke grondslag. Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens heeft in diverse arresten geoordeeld dat de term 'wet' in dat artikellid niet in formele zin, maar in materiële zin moet worden verstaan, zodat het, voor zover hier van belang, alle geschreven recht omvat, inclusief regelingen met een lagere status dan wetten. Op grond van de geciteerde artikelen van de PW en de Verordening kon appellant voorzien dat het niet gebruik maken van een door het college aangeboden voorziening zou leiden tot de oplegging van een maatregel zoals hier aan de orde. Deze wettelijke regeling is vooraf kenbaar gemaakt en is voldoende precies. Dat hierin de verplichting tot het afscheren van de baard bij de aanbidding van een opleiding DAV niet specifiek is genoemd, maakt dit niet anders. Dat een wet nadere invulling behoeft, maakt niet dat deze als onvoorzienbaar moet worden beschouwd. In dit verband wordt onder meer verwezen naar het arrest Leyla Şahin tegen Turkije (nr. 4474/98) van 10 november 2005.
- 4.12. Dan moet worden beoordeeld of is voldaan aan het vereiste dat de inbreuk in een democratische samenleving noodzakelijk moet worden geacht in het belang van één van de in artikel 9, tweede lid, van het EVRM genoemde doelen. Nu de inbreuk direct verband houdt met het beroep van appellant op bijstand ingevolge de PW, moet deze noodzaak worden beoordeeld tegen de achtergrond van de doelstellingen van de PW. Met inachtneming van alle omstandigheden van het geval moet het belang van verwezenlijking van deze doelstellingen worden afgewogen tegen het belang van appellant om met volledig behoud van bijstand zijn baard te kunnen blijven dragen.
- 4.13. In het algemeen deel van de memorie van toelichting bij de PW is de doelstelling van deze wet als volgt tot uitdrukking gebracht. "De regering streeft naar economische en financiële onafhankelijkheid van zoveel mogelijk mensen. Dat zoveel mogelijk mensen die nu een uitkering hebben aan het werk gaan, is ook noodzakelijk voor het draagvlak en de betaalbaarheid van onze sociale voorzieningen, nu en in de toekomst. Degenen die uit solidariteit de kosten van die voorzieningen dragen, moeten er op kunnen rekenen dat een uitkering alleen wordt verstrekt in die gevallen waarin dat echt nodig is. [...]De regering wil zo veel mogelijk mensen laten participeren.[.] Meer kansen op (regulier) werk of, als dat (nog) niet kan, meer kansen op andere vormen van participatie. De regering gaat ervan uit dat bijstandsgerechtigden de eigen mogelijkheden benutten en gebruik maken van de kansen die de PW biedt. Met het onderhavige wetsvoorstel beoogt de regering de polisvoorwaarden van de bijstand activerender te maken, zodat die aansluiten bij dit uitgangspunt. Om dat doel te bereiken, [...] komt de regering onder meer met een uniformering van diverse arbeidsverplichtingen en van de duur en hoogte van de maatregel bij het niet nakomen van deze verplichtingen."
- 4.14. Met betrekking tot de situatie van appellant overweegt de Raad als volgt. De Raad onderschrijft de visie van het college dat het perspectief op reguliere arbeid van appellant ten tijde in geding zeer gering was. Appellant heeft een detentieverleden, had psychische problemen als gevolg waarvan hij geruime tijd niet beschikbaar is geweest voor arbeid, heeft te kampen gehad met een gokverslaving en was ten tijde van zijn weigering om de opleiding tot DAV te volgen, twee jaar werkloos. De door het college aangeboden voorziening betrof geen willekeurige stage of opleiding, maar was voorzien van een baangarantie. De opleiding was voor appellant dan ook een uitgelezen, concrete kans op regulier werk. Bovendien zou niets appellant hebben belet, vanuit dit werk, dus in principe vanuit een betere uitgangspositie, te zoeken naar ander werk waarbij het

dragen van een baard wel zou zijn toegestaan.

4.15. Door de weigering aan de opleiding deel te nemen heeft appellant geen gebruik gemaakt van de gegarandeerde mogelijkheid om toegang te krijgen tot de arbeidsmarkt. Daardoor heeft hij onnodige druk gelegd op de publieke middelen wat ten nadele is van degenen die uit solidariteit de kosten van de voorzieningen in de PW dragen. Gelet op dit geheel van feiten en omstandigheden moet in dit geval, in het licht van de centrale doelstelling van de PW en de uitgangspunten die daarbij worden gehanteerd, de inbreuk op het recht op godsdienstvrijheid, in de vorm van een (eenmalige) verlaging van de bijstand voor de duur van één maand vanwege de weigering van appellant om deel te nemen aan de opleiding DAV, noodzakelijk worden geacht in het belang van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

4.16. Uit 4.5 tot en met 4.15 volgt dat de inbreuk die met het verbod op het dragen van een baard bij de opleiding DAV en met de oplegging van een maatregel toen appellant weigerde deze opleiding te gaan volgen, op het recht op godsdienstvrijheid van appellant wordt gemaakt, geen schending oplevert van artikel 9 van het EVRM. Van deze gedraging kan daarom of anderszins niet worden gezegd dat daaraan elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt. Het college was, gelet op artikel 18, vijfde lid, van de PW gehouden de bijstand te verlagen en heeft daarbij gehandeld in overeenstemming met het bepaalde in artikel 12 van de Verordening.

4.17. Gelet op 4.16 slaagt het hoger beroep niet, zodat de aangevallen uitspraak dient te 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 M.A.H. van Dalen-van Bekkum en M. Schoneveld als leden, in tegenwoordigheid van J. Smolders als griffier. De beslissing is uitgesproken in het openbaar op 26 februari 2019.

(getekend) A. Stehouwer

(getekend) J. Smolders

sg