

ANNOTATIE

Land Oberösterreich (HvJ, C-94/20) – Woontoeslag voor langdurig ingezetenen derdelanders, beperkte definitie rassendiscriminatie

K.M. de Vries

*Annotatie bij Hof van Justitie van de Europese Unie, 10-06-2021,
ECLI:EU:C:2021:477 (EHRC-2021-0163)*

1. Het arrest van het HvJEU in *Land Oberösterreich* is in veel opzichten de opvolger van het arrest *Kamberaj*, dat in 2012 werd gewezen door de Grote Kamer van hetzelfde Hof.^[1] Beide arresten gaan over de vraag of derdelanders met de status van EU-langdurig ingezetenen bij de toekenning van een woontoeslag recht hebben op gelijke behandeling met de eigen onderdanen van de lidstaat waar zij wonen. In beide zaken speelde bovendien de vraag of de ongelijke behandeling van derdelanders een vorm was van rassendiscriminatie. Een verschil is dat de verzoeker in *Kamberaj* – een Albanese onderdaan die woonde in de Italiaanse stad Bolzano – zijn woontoeslag misliep vanwege een quotumregeling, waardoor er minder middelen beschikbaar waren voor derdelanders. In *Land Oberösterreich* is de ongelijke behandeling het gevolg van een taaleis, waaraan derdelanders in de deelstaat Opper-Oostenrijk sinds 2018 moeten voldoen om voor woontoeslag in aanmerking te komen.

Ondanks dit verschil vertoont de benadering van beide zaken door het Hof sterke gelijkenissen. In zowel *Kamberaj* als *Land Oberösterreich* geeft het Hof een ruime definitie van de belangrijkste prestaties op het gebied van sociale bijstand en sociale bescherming, waarbij langdurig ingezetenen derdelanders recht hebben op gelijke behandeling met eigen onderdanen. De vraag of de uitsluiting van (bepaalde groepen) derdelanders discriminatie op grond van ras of etniciteit oplevert blijkt echter opnieuw een hete aardappel waar het Hof zich liever niet

aan brandt. Het Hof behandelt de discriminatievraag in *Land Oberösterreich* wel wat uitgebreider dan in *Kamberaj*, maar bevestigt daarbij vooral de restrictieve interpretatie van het begrip ‘ras of etnische afstamming’ die het eerder formuleerde in de arresten *Jyske Finans* en *Maniero*.^[2] Ik bespreek hieronder eerst de toetsing door het Hof aan de Langdurig-ingezetenenrichtlijn (randnrs. 2 en 3) en daarna de toetsing aan het verbod van rassendiscriminatie (randnr. 4 t/m 8). Bij randnr. 9 ga ik in op de betekenis van dit arrest voor de taaleis in de Nederlandse Participatiewet.

2. De eerste vraag die het HvJEU behandelt is of de taaleis zoals Opper-Oostenrijk die heeft ingevoerd in overeenstemming is met de Richtlijn langdurig ingezetenen derdelanders (Richtlijn 2003/109, hierna LIR). Deze richtlijn bepaalt dat derdelanders die vijf jaar rechtmatig in een EU-lidstaat hebben gewoond onder bepaalde voorwaarden de status van ‘EU langdurig ingezetene’ kunnen krijgen. De belangrijkste rechten die bij die status horen zijn een permanent verblijfsrecht in de lidstaat waar de status is verkregen, een beperkt recht van vrij verkeer en het recht om op bepaalde terreinen gelijk behandeld te worden met de onderdanen van de lidstaat van verblijf. Het HvJEU heeft eerder in verschillende arresten vastgesteld dat het hoofddoel van de richtlijn is om de integratie van derdelanders in de lidstaten te bevorderen.^[3] Het recht op gelijke behandeling staat in art. 11 LIR en ziet onder meer op voorzieningen op het gebied van de sociale zekerheid, sociale bijstand en sociale bescherming (art. 11, eerste lid, onder d). Het vierde lid van art. 11 bevat echter een uitzondering: als het gaat om bijstand en sociale bescherming mogen de lidstaten de gelijke behandeling beperken tot de belangrijkste prestaties.

In het arrest *Kamberaj* was de vraag aan de orde of een woontoeslag geldt als een vorm van sociale zekerheid, sociale bijstand of sociale bescherming. Het HvJEU liet het in die zaak aan de verwijzende rechter over om die vraag te beantwoorden, waarbij het meegaf dat rekening moet worden gehouden met het doel van de richtlijn en met art. 34, derde lid, EU-Grondrechtenhandvest dat ziet op sociale bijstand. Het Hof bepaalde in *Kamberaj* verder dat lidstaten die gebruik willen maken van de uitzondering van art. 11, vierde lid, dat uitdrukkelijk moeten doen. In *Land Oberösterreich* ging de verwijzende rechter ervan uit dat de woontoeslag in kwestie in ieder geval aan te merken was als een vorm van sociale zekerheid, sociale bijstand of sociale bescherming als bedoeld in art. 11, eerste lid, onder d LIR. Uit de verwijzing blijkt bovendien dat de Opper-Oostenrijkse regelgever, bij het invoeren van de taaleis, uitdrukkelijk gebruik heeft gemaakt van de in art. 11 vierde lid, genoemde uitzonderingsmogelijkheid. De procedure voor het HvJEU spitte zich daarom toe op de vraag of die uitzonderingsbepaling terecht is toegepast, waarbij doorslaggevend is of de woontoeslag geldt als een van de ‘belangrijkste prestaties’ in de zin van die bepaling.

3. Het HvJEU bevestigt in dit arrest de criteria die het eerder formuleerde in *Kamberaj*. Zo

moet de uitzonderingsclausule van art. 11, vierde lid, aldus het Hof, strikt geïnterpreteerd worden en moet ook het begrip 'belangrijkste prestaties' worden uitgelegd in het licht van het doel van de richtlijn en van art. 34, derde lid, EU-Grondrechtenhandvest. Beperkingen van het recht op gelijke behandeling zijn niet toegestaan als de voorziening in kwestie de ontvanger in staat moet stellen om te voorzien in elementaire behoeften, waaronder huisvesting, en bedoeld is om een waardig bestaan verzekeren voor wie daarvoor over onvoldoende middelen beschikt.

Of de woontoeslag in deze zaak bedoeld was om voor de ontvangers een waardig bestaan mogelijk te maken was nu echter juist de vraag. De toeslag had immers niet tot doel om een minimuminkomen te verzekeren, daarvoor bestond in Opper-Oostenrijk een andere voorziening die het karakter had van een algemene bijstandsregeling (de *Oberösterreichisches Mindestsicherungsgesetz*). De woontoeslag diende om te voorkomen dat woonkosten voor inwoners van Opper-Oostenrijk een onredelijke last zouden vormen, maar kon ook worden toegekend aan aanvragers die niet op een minimuminkomen waren aangewezen.

Het HvJEU laat het aan de verwijzende rechter over om te bepalen of de woontoeslag behoort tot de 'belangrijkste prestaties' in de zin van art. 11, vierde lid, LIR, maar zegt er uitdrukkelijk bij dat het daar wel de schijn van heeft ('Bijgevolg lijkt de woonkostentoeslag een van de "belangrijkste prestaties" in de zin van artikel 11, lid 4').^[4] De toeslag dient immers, aldus het Hof, om te voorkomen dat inwoners van Opper-Oostenrijk een te groot deel van hun inkomen aan woonlasten moeten besteden, waardoor andere elementaire behoeften in de knel zouden kunnen komen. De woontoeslag lijkt daarmee bij te dragen aan het verzekeren van een waardig bestaan en aan de integratiedoelstelling van de Langdurig-ingezetenenrichtlijn. Het Hof bepaalt ten slotte dat het bestaan van een aparte bijstandsvoorziening niet betekent dat de woontoeslag niet als 'belangrijkste prestatie' kan worden aangemerkt.

Het HvJEU geeft, al met al, een ruime uitleg van het begrip 'belangrijkste prestaties' in art. 11, vierde lid, LIR. Het had immers ook kunnen bepalen dat alleen regelingen die rechtstreeks tot doel hebben om een minimuminkomen te garanderen onder dit begrip vallen. Met deze ruimere uitleg beperkt het Hof de mogelijkheid voor de lidstaten om de toegang van langdurig ingezetenen derdelanders tot sociale voorzieningen afhankelijk te maken van extra voorwaarden. Uit de redenering van het Hof blijkt bovendien dat de vraag of een voorziening als 'belangrijkste prestatie' geldt beantwoord moet worden op het niveau van de algemene regeling en niet afhankelijk is van de individuele situatie en financiële omstandigheden van de aanvrager. Het is, met andere woorden, niet zo dat ongelijke behandeling wel is toegestaan als in het individuele geval kan worden vastgesteld dat de woontoeslag niet noodzakelijk is om een waardig bestaan te verzekeren (bijvoorbeeld omdat de aanvrager weinig vaste lasten heeft en zonder problemen een groot deel van zijn of haar inkomen aan woonlasten kan

besteden).

4. Na de uitleg van de Langdurig-ingezetenenrichtlijn komt het Hof toe aan de vraag of de taaleis discriminerend is op grond van ras of etniciteit. De Anti-Rassendiscriminatie richtlijn (Richtlijn 2000/43) verbiedt zowel directe als indirecte rassendiscriminatie, maar is niet van toepassing op onderscheid op grond van nationaliteit of jegens derdelanders. Het Hof trekt hieruit, opnieuw net als in *Kamberaj*, de conclusie dat ongelijke behandeling van langdurig ingezetenen derdelanders niet onder het bereik van de richtlijn valt. Ook van indirecte discriminatie op grond van ras of etniciteit is volgens het Hof geen sprake.

Hoewel in deze zaak een conclusie is uitgebracht door Advocaat-Generaal Hogan, komt de discriminatievraag daarin niet aan de orde - het Hof heeft de A-G gevraagd om zich enkel te richten op de uitleg van de Langdurig-ingezetenenrichtlijn.[5] Dat wekt de indruk dat het Hof het discriminatievraagstuk als gesneden koek beschouwt en zich bovendien weinig aantrekt van de kritiek die het heeft gekregen op de strikte interpretatie van het begrip 'ras of etnische afstamming' in het arrest *Jyske Finans*, waar het Hof ook nu aan vasthoudt.[6] In het arrest wordt verder geen aandacht besteed aan de mogelijke indirecte effecten van de taaleis op etnische minderheidsgroepen. Dat is opmerkelijk omdat het Hof van Justitie in het verleden juist een voortrekkersrol heeft gespeeld bij de ontwikkeling van het leerstuk van indirecte discriminatie in de Europese rechtsorde.[7] Het bestrijden van rassendiscriminatie is bovendien een speerpunt van de EU: de Europese Commissie presenteerde in het najaar van 2020 een vijfjarig actieplan tegen racisme.[8] Het Hof heeft met dit arrest (opnieuw) een kans gemist om de bescherming die de Anti-Rassendiscriminatie richtlijn biedt te versterken en de EU een voortrekkersrol te laten spelen op het gebied van racismebestrijding. De belangrijkste non-discriminatiepunten uit het arrest worden hieronder niettemin besproken.

5. Art. 2, tweede lid, onder b, Anti-Rassendiscriminatie richtlijn definieert indirecte discriminatie als een 'ogenschijnlijk neutrale bepaling, maatstaf of handelwijze [die] personen van een bepaald ras of een bepaalde etnische afstamming in vergelijking met andere personen bijzonder benadeelt', zonder dat daarvoor een objectieve rechtvaardiging bestaat. Deze definitie is door het HvJ eerder zo uitgelegd dat er sprake moet zijn van discriminatie tegen een *bepaalde* etnische groep.[9] Op deze uitleg is de kritiek gekomen dat het Hof teveel uitgaat van het idee dat er in de samenleving aanwijsbare, vastomlijnde groepen bestaan die gekenmerkt worden door een gemeenschappelijke etnische afstamming en die om die reden niet mogen worden uitgesloten of ongelijk behandeld.[10] De vraag óf een groep gekenmerkt wordt door etnische afstamming is in die opvatting cruciaal voor de vraag of er sprake is van rassendiscriminatie. Het probleem van rassendiscriminatie is echter dat dat etnische en raciale categorieën niet statisch zijn; wie als de etnische of raciale 'ander' wordt gezien verschilt naar tijd en plaats. Zo waren bijvoorbeeld Italianen in de jaren '60 in ieder geval in

het oosten van Nederland een herkenbare minderheidsgroep, terwijl daar tegenwoordig geen sprake meer van is.[11] Praktijken van uitsluiting en ongelijke behandeling kunnen het gevolg zijn van etnische en raciale categorisering, maar kunnen ook bijdragen aan het ontstaan daarvan. Zo kan het feit dat alleen derdelanders aan een taaleis moeten voldoen het beeld oproepen of versterken van derdelanders als een homogene groep, die zich kenmerkt door het feit dat zij de taal van het land van verblijf niet spreken en die het bovendien, vanwege hun gebrek aan integratie, niet verdienen om toegang te krijgen tot sociale voorzieningen. Bij de beoordeling of er in een specifiek geval sprake is van rassendiscriminatie zou de rechter meer gericht moeten zijn op de vraag of zo een proces van racialisering zich voordoet. Daarbij kan bijvoorbeeld gekeken worden of de ongelijke behandeling uitdrukking geeft aan gevestigde stereotypen, of die behandeling gebaseerd is op een redenering waarbij aan afkomst gerelateerde kenmerken (zoals de nationaliteit van een derde land) worden gekoppeld aan bepaalde eigenschappen (gebrekkige integratie) en of de ongelijke behandeling op zichzelf staat of dat er nog meer regelingen of praktijken bestaan waarbij derdelanders als aparte groep worden neergezet en worden uitgesloten van belangrijke voorzieningen.

6. Dat het HvJEU, zonder verdere toelichting, vasthoudt aan zijn beperkte uitleg van het begrip 'ras of etnische afstamming' is extra opvallend omdat het Hof hiermee kennelijk afwijkt van de rechtspraak van het EHRM. De Grote Kamer van het EHRM oordeelde in 2016 in de zaak *Biao t. Denemarken* dat het criterium 'buitenlandse afkomst' of 'niet-Deense afkomst' een etnisch criterium is.[12] Hoewel de Grote Kamer naliel om duidelijk uit te leggen waaróm het de discriminatiegrond etniciteit van toepassing achtte, blijkt uit het arrest *Biao* dat het EHRM niet eist dat er sprake moet zijn van discriminatie jegens een specifieke minderheidsgroep. Art. 6, derde lid, VEU bepaalt dat de rechten uit het EVRM deel uitmaken van de algemene beginselen van het Unierecht en dus van het grondrechtelijke toetsingskader waar ook het Hof van Justitie aan gehouden is. Daarnaast verwijst ook de preambule van de Anti-Rassendiscriminatie richtlijn naar het discriminatieverbod in het EVRM.[13] Het had daarom op de weg van het HvJEU gelegen om uit te leggen hoe zijn interpretatie van de richtlijn verenigbaar is met de rechtspraak van het EHRM.

7. Het HvJEU stelt daarnaast vast dat de taaleis 'zonder onderscheid van toepassing is op alle derdelanders' en dus niet indirect discriminerend is jegens een bepaalde etnische groep. Los van de vraag of 'derdelanders' als zodanig als etnische groep zouden moeten worden gezien, gaat het Hof hiermee ook voorbij aan de mogelijkheid dat binnen de groep derdelanders sommigen harder geraakt worden door de taaleis dan anderen. Bij indirecte discriminatie gaat het immers niet om de vraag of een bepaalde maatregel zonder onderscheid *van toepassing is*, maar om de vraag of de *effecten* van die maatregel (in de termen van de Richtlijn: het nadeel) door bepaalde groepen meer gevoeld worden dan door andere. Zo kan het voorkomen dat een

maatregel die formeel gericht is op alle derdelanders, in de praktijk toch vooral personen met een Turkse of Marokkaanse achtergrond treft omdat zij de grootste groep derdelanders zijn in de stad of regio waar de maatregel geldt. Het kan bovendien zo zijn dat bepaalde minderheidsgroepen harder geraakt worden omdat personen uit deze groepen minder kans hebben om aan de taaleis te voldoen, en dus méér kans hebben om hun woontoeslag te verliezen. Een voorbeeld van zo een effect is te zien bij de Nederlandse inburgeringstoets in het buitenland. Hoewel de verplichting om deze toets af te leggen geldt voor gezinsmigranten uit alle niet-westerse landen, slaagden onder andere Ethiopische, Somalische en Soedanese gezinsleden de afgelopen twee jaar veel minder vaak dan bijvoorbeeld Argentijnse, Zuid-Afrikaanse of Russische kandidaten.[14]

Het is aan degene die stelt gediscrimineerd te zijn om feiten en omstandigheden aan te tonen waaruit een vermoeden van (indirecte) discriminatie blijkt.[15] Uit het arrest blijkt niet dat de verzoeker, die zelf van Turkse afkomst is, bewijs heeft aangevoerd waaruit blijkt dat personen van Turkse afkomst meer dan anderen worden benadeeld door de taaleis. Dit verklaart waarschijnlijk waarom het Hof geen aandacht besteedt aan de effecten van de taaleis op de Turkse minderheidsgroep (terwijl die groep vermoedelijk wel als 'bepaalde etnische groep' zou worden aangemerkt). Doordat het Hof hier niets over zegt blijft het echter onduidelijk of er ruimte was geweest voor de verzoeker om door middel van aanvullend bewijs wél een vermoeden van indirecte discriminatie aan te tonen. Verder valt op dat het Hof in de arresten *Jyske Finans* en *Maniero* nog stelde dat de vraag of een bepaalde etnische groep wordt benadeeld niet 'in abstracto' beoordeeld moet worden, maar 'specifiek en in concreto tegen de achtergrond van de gunstige behandeling in kwestie'. [16] Deze overweging kon opgevat worden als een uitnodiging aan toekomstige verzoekers om feiten aan te voeren waaruit blijkt dat een minderheidsgroep, ondanks het gebruik van een neutraal criterium, toch bijzonder is getroffen door een bepaalde maatregel. In *Land Oberösterreich* komt deze overweging over het concreet vaststellen van de benadeling echter niet terug. Of het Hof hiermee bewust een andere weg is ingeslagen is, bij gebrek aan nadere toelichting, niet te zeggen.

8. Met betrekking tot het EU-Grondrechtenhandvest benadrukt het HvJEU nog eens dat de verwijzende rechter eerst zal moeten vaststellen of de woontoeslag behoort tot de 'belangrijkste prestaties' in de zin van art.11, vierde lid, LIR. Zo niet, dan vallen de toeslag en de taaleis buiten het bereik van het EU-recht en is het Handvest niet van toepassing. Ook als het Handvest van toepassing is kan dat de verzoeker echter niet baten: er is immers, aldus het Hof, niet aangetoond dat (indirect) onderscheid is gemaakt op grond van etnische afkomst. Dat art. 21, eerste lid, van het Handvest naast etnische afkomst ook 'taal' als verboden discriminatiegrond noemt wordt door het Hof helemaal niet vermeld.[17] Het valt echter moeilijk te ontkennen dat de taaleis waar het in deze zaak om gaat in ieder geval onderscheid

maakt tussen derdelanders die wel of geen basiskennis van het Duits hebben. Dat het Hof hier niets over zegt is mogelijk omdat de verwijzende rechter in de prejudiciële vragen alleen de discriminatiegrond etnische afkomst heeft genoemd.

9. In Nederland is sinds 1 januari 2016 een taaleis opgenomen in de Participatiewet. Art. 18b Participatiewet verplicht gemeenten om ontvangers van algemene bijstand te korten op hun uitkering als blijkt dat zij geen basiskennis hebben van het Nederlands en ook geen stappen zetten om alsnog Nederlands te leren. De korting kan oplopen tot het volledig inhouden van de bijstandsuitkering.

Heeft dit arrest gevolgen voor de Nederlandse taaleis? De algemene bijstandsuitkering is een minimum-inkomensvoorziening die, gelet op de uitleg van het HvJEU, vrijwel zeker moet worden aangemerkt als een van de 'belangrijkste prestaties' in de zin van art. 11, vierde lid, LIR. De Nederlandse taaleis geldt echter, anders dan de Opper-Oostenrijkse, voor alle bijstandsontvangers ongeacht hun nationaliteit of migratiestatus. In het oorspronkelijke (initiatief)wetsvoorstel was het bereik van de taaleis beperkt tot vreemdelingen. Dit werd aangepast nadat de Raad van State erop had gewezen dat de voorgestelde ongelijke behandeling van vreemdelingen en Nederlanders in strijd zou zijn met onder andere de Langdurig-ingezetenenrichtlijn.[18] Langdurig ingezetenen worden in de Participatiewet dus formeel hetzelfde behandeld als Nederlandse staatsburgers.

In de praktijk blijkt de Nederlandse taaleis echter alleen bijstandontvangers met een migratieachtergrond te treffen. Een evaluatie uit 2019 laat zien dat bijna 40% van de doelgroep bestaat uit mensen met een Turkse of Marokkaanse achtergrond.[19] Uit het rapport blijkt ook dat tenminste 70% van de doelgroep bestaat uit mensen die tot voor kort onder de CBS-definitie van 'niet-westerse allochtonen' vielen.[20] Personen uit deze groep (waartoe bijvoorbeeld ook Afghanen, Irakezen, Somaliërs en Nederlandse staatsburgers uit de overzeese gebieden behoren) worden in Nederland alom als leden van een etnische minderheid (of etnische minderheden) beschouwd en zijn vaak ook als zodanig herkenbaar op grond van uiterlijke kenmerken. Het blijft de vraag of het HvJEU bereid zou zijn om, op basis van deze gegevens, aan te nemen dat de taaleis in de Participatiewet discriminerend is jegens 'niet-westerse' bijstandontvangers op grond van hun etnische afkomst, dan wel jegens specifieke minderheidsgroepen zoals ingezetenen van Turkse of Marokkaanse afkomst.[21] Daarbij is niet onbelangrijk dat gemeenten zelf aangeven het jammer te vinden dat de taaleis in de praktijk niet geldt voor laaggeletterde inwoners van Nederlandse afkomst. Zij zijn nu uitgezonderd omdat zij minimaal acht jaar onderwijs hebben genoten in Nederland.[22]

10. Zoals aan het begin van deze noot al werd gezegd geeft het HvJEU in *Land Oberösterreich* een vrij ruime invulling aan de gelijke-behandelingsbepaling uit de Langdurig-

ingezetenenrichtlijn, maar een beperkte uitleg van het verbod van rassendiscriminatie. Dat is jammer, omdat bescherming tegen rassendiscriminatie juist ook belangrijk is voor wie zich niet op een sterke verblijfsstatus (zoals de langdurig-ingezetenenstatus) kan beroepen om een recht op gelijke behandeling op te eisen. Het Hof lijkt bovendien weinig gevoelig voor het risico dat maatregelen zoals taal- en inburgeringseisen, die gerechtvaardigd worden vanuit een verondersteld gebrek aan integratie bij etnische minderheidsgroepen, ertoe leiden dat deze groepen worden uitgesloten van rechten en voorzieningen, met als gevolg dat de samenhang tussen afkomst en sociaal-economische achterstand juist wordt versterkt en de ongelijkheid in de lidstaten wordt vergroot.

K.M. (Karin) de Vries

Universitair hoofddocent staats- en bestuursrecht Vrije Universiteit Amsterdam

[1] *Kamberaj*, HvJEU (GK) 24 april 2021, zaak C-571/10, ECLI:EU:C:2012:233, «EHRC» 2012/162 m.nt. J. Morijn. Zie voor mijn annotatie bij dit arrest K.M. de Vries, 'Gelijke behandeling van langdurig ingezetenen derdelanders bij huisvestingsubsidie. Het Hof biedt bescherming, maar op de juiste gronden?', *NTM/NJCM-Bulletin* 2012, p. 715-730.

[2] *Jyske Finans A/S*, HvJEU 6 april 2017, zaak C-668/15, ECLI:EU:C:2017:278, «EHRC» 2017/152 m.nt. K.M. de Vries; *Heiko Jonny Maniero*, HvJEU 15 november 2018, zaak C-457/17, ECLI:EU:C:2018:912, «EHRC» 2019/64 m.nt. P.J.J. Zoontjens.

[3] Bijv. *Commissie t. Nederland*, HvJEU 26 april 2012, zaak C-508/10, ECLI:EU:C:2012:243, *JV* 2012/307 m.nt. C.A. Groenendijk, punt 66; *Tahir*, HvJEU 17 juli 2014, zaak C-469/13, ECLI:EU:C:2014:2094, punt 32 en *P. en S.*, HvJEU 4 juni 2015, zaak C-579/13, ECLI:EU:C:2015:369, *JV* 2015/208 m.nt. K.M. de Vries, punt 46.

[4] R.o. 42.

[5] Opinie Advocaat-Generaal Hogan, par. 42.

[6] Zie S. Atrey, 'Race discrimination in EU law after *Jyske Finans*', *Common Market Law Review* jrg. 55 (2018), nr. 2, p. 625-641 en L. Farkas, 'Throwing the babies out with the bathwater: the CJEU, xenophobia and equality bodies after *Jyske Finans*', *European equality law review* 2018/1, p. 20-29. Zie ook mijn noot bij het arrest in <<EHRC>> 2017/152.

[7] Zie bijv. C. Tobler, *Indirect Discrimination. A Case Study into the Development of the Legal Concept of Indirect Discrimination under EC Law*, Antwerpen: Intersentia 2005.

[8] ‘Een Unie van gelijkheid: EU-actieplan tegen racisme 2020-2025’, COM(2020) 565 final.

[9] *Jyske Finans A/S*, reeds aangehaald, punt 27 en *Heiko Jonny Maniero*, reeds aangehaald, punt 47.

[10] *Atrey* 2018, reeds aangehaald.

[11] H. Obdeijn en M. Schrover, *Komen en gaan. Immigratie en emigratie in Nederland vanaf 1550*, Amsterdam: Bert Bakker 2008, p. 274 e.v. Obdeijn en Schrover beschrijven hoe sommige dansgelegenheden aan het begin van de jaren '60 bordjes ophingen met ‘Verboden voor Italianen’.

[12] *Biao t. Denemarken*, EHRM (GK) 24 mei 2016, nr. 38590/10, ECLI:CE:ECHR:2016:0524JUD003859010, «EHRC» 2016/209 m.nt. K.M. de Vries, par. 112-113.

[13] In overweging 2 en 3.

[14] M. Zwanepol e.a., *Monitor basisexamen inburgering buitenland 2020*, Significant/Public 2021, p. 27-29, beschikbaar op www.tweedekamer.nl.

[15] Art. 8 lid 1 Anti-rassendiscriminatie richtlijn.

[16] *Jyske Finans A/S*, reeds aangehaald, punt 32 en *Heiko Jonny Maniero*, reeds aangehaald, punt 48.

[17] Met dank aan Janneke Gerards, die mij op deze omissie attent maakte.

[18] *Kamerstukken II* 2010-2011, 32 328, nr. 5.

[19] L. Bakker e.a., *Taal als middel of als doel? Evaluatie van de Taaleis in de Participatiewet*, Utrecht: Significant/Public 2019, beschikbaar op www.tweedekamer.nl, p. 20.

[20] *Idem*, p. 21. Van de overige 30% blijkt de afkomst niet uit het evaluatierapport, waarschijnlijk bestaat een (groot) deel van deze groep ook uit personen met een ‘niet-westerse’ afkomst. Voor uitleg over de CBS-definitie van ‘niet-westerse allochtonen’ (en de redenen om die definitie niet meer te gebruiken) zie <https://www.cbs.nl/nl-nl/uitgelicht/het-gebruik-van-westers-niet-westers-door-het-cbs>, laatst bezocht op 28 september 2021.

[21] Zie over de taaleis in de Participatiewet en het discriminatieverbod eerder K. Groenendijk & P. Minderhoud, ‘Taaleis in de bijstand. Discriminerend, disproportioneel en onnodig’, *Nederlands Juristenblad* 2016, p. 183-188; A.B. Terlouw, ‘Taaleisen en arbeid. Redelijke functie-eis of discriminatie?’, *Asiel- en Migrantenrecht* 2017, nrs 6-7, p. 287-293 en A. Eleveld, ‘De

taaleis in de bijstand en het discriminatieverbod', in: A. Eleveld (red.), *De Participatiewet: Een grondrechtenperspectief*, Deventer: Wolters Kluwer 2018, p. 113-139.

[22] L. Bakker e.a., reeds aangehaald, p. 21-22.