

Vergaderjaar 1998–1999

25 938

Leeftijdsgrenzen in de wet- en regelgeving

Nr. 4

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 3 december 1998

De vaste commissies voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties¹, voor Justitie² en voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport³ hebben op 11 november 1998 overleg gevoerd met minister Peper van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, staatssecretaris Vliegenthart van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en staatssecretaris Verstand van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over **het regeringsstandpunt leeftijdsgrenzen in wet- en regelgeving** (Kamerstuk 25 938, nrs. 1 t/m 3).

Van het gevoerde overleg brengen de commissies bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissies

De heer **Rehwinkel** (PvdA) vond dat de mogelijkheid om in de Algemene wet gelijke behandeling (AWGB) een verbod op het maken van onder-

¹ Samenstelling:

Leden: Terpstra (VVD), Schutte (GPV), Te Veldhuis (VVD), ondervoorzitter, De Cloe (PvdA), voorzitter, Van den Berg (SGP), Van de Camp (CDA), Scheltema-de Nie (D66), Van der Hoeven (CDA), Van Heemst (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Dankers (CDA), Hoekema (D66), Rijpstra (VVD), Cornielje (VVD), Rehwinkel (PvdA), Luchtenveld (VVD), Wagenaar (PvdA), De Boer (PvdA), Buijs (CDA), Duijkers (PvdA), Rietkerk (CDA), Halsema (GroenLinks), Kant (SP) en Balemans (VVD).

Plv. leden: Van den Doel (VVD), Rouvoet (RPF), Van Beek (VVD), Zijlstra (PvdA), Ravestein (D66), Van Wijmen (CDA), Augusteijn-Esser (D66), Balkenende (CDA), Barth (PvdA), Gortzak (PvdA), Rabbæ (GroenLinks), Schreijer-Pierik (CDA), Dittrich (D66), Cherribi (VVD), Nicolai (VVD), Van Oven (PvdA), Brood (VVD), Apostolou (PvdA), Kuijper (PvdA), Mosterd (CDA), Belinfante (PvdA), Eurlings (CDA), Van Gent (GroenLinks), Poppe (SP) en Essers (VVD).

² Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), Biesheuvel (CDA), Swildens-Rozendaal (PvdA), Scheltema-de Nie (D66), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), Apostolou (PvdA), Middel (PvdA), Van

Heemst (PvdA), voorzitter, Dittrich (D66), ondervoorzitter, Rabbæ (GroenLinks), Rouvoet (RPF), Van Oven (PvdA), O. P. G. Vos (VVD), Van Wijmen (CDA), Patijn (VVD), De Wit (SP), Niederer (VVD), Nicolai (VVD), Halsema (GroenLinks), Weekers (VVD), Van der Staaij (SGP), Wijn (CDA), Brood (VVD) en Mosterd (CDA).

Plv. leden: Balkenende (CDA), Verhagen (CDA), Wagenaar (PvdA), Van Vliet (D66), Arib (PvdA), Duijkers (PvdA), Kuijper (PvdA), Albayrak (PvdA), Barth (PvdA), De Graaf (D66), Karimi (GroenLinks), Schutte (GPV), Santi (PvdA), Van den Doel (VVD), Rietkerk (CDA), Rijpstra (VVD), Marijnissen (SP), Passtoors (VVD), Van Blerck-Woerdman (VVD), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), De Vries (VVD), Van Walssem (D66), Van der Hoeven (CDA), Kamp (VVD) en Buijs (CDA).

³ Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Swildens-Rozendaal (PvdA), ondervoorzitter, Bijleveld-

Schouten (CDA), Middel (PvdA), Essers (VVD), voorzitter, Dankers (CDA), Oudkerk (PvdA), Lambrechts (D66), Rijpstra (VVD), Rouvoet (RPF), De Vries (VVD), Van Vliet (D66), Van Blerck-Woerdman (VVD), Passtoors (VVD), Eisses-Timmerman (CDA), Gortzak (PvdA), Hermann (GroenLinks), Buijs (CDA), Atsma (CDA), Van Gent (GroenLinks), Arib (PvdA), Spoelman (PvdA), Kant (SP), E. Meijer (VVD) en Van der Hoek (PvdA).

Plv. leden: Van 't Riet (D66), Rehwinkel (PvdA), Eurlings (CDA), Apostolou (PvdA), Örgü (VVD), Van de Camp (CDA), Noorman-den Uyl (PvdA), Ravestein (D66), Weekers (VVD), Schutte (GPV), Cherribi (VVD), Schimmel (D66), Terpstra (VVD), Udo (VVD), Visser-van Doorn (CDA), Belinfante (PvdA), Harrewijn (GroenLinks), Verburg (CDA), Th. A. M. Meijer (CDA), Rosenmöller (GroenLinks), Duijkers (PvdA), Smits (PvdA), Marijnissen (SP), O. P. G. Vos (VVD) en Hamer (PvdA).

scheid naar leeftijd op te nemen, terecht door het kabinet is afgewezen. Leeftijd is immers niet bij voorbaat een verdacht criterium en opneming van het leeftijdscriterium heeft vaak een beschermende werking. Als zo'n verbod in de AWGB zou worden opgenomen, zouden daar dan ook een groot aantal uitzonderingen op gemaakt moeten worden, waardoor het huidige gesloten systeem van specifieke uitzonderingen in de AWGB in feite zou komen te vervallen. Ook de suggestie van het Landelijk bureau leeftijdsdiscriminatie (LBL) om de uitzonderingsgrond dan ruim te formuleren, biedt geen oplossing, want hiermee wordt de gewenste rechtszekerheid niet bereikt, terwijl de commissie gelijke behandeling dan te maken zou krijgen met een zeer sterke toename van de werklast. Uit het toegezonden overzicht van schrapping of vervanging van leeftijdsgrenzen in wet- en regelgeving blijkt, dat de aantallen leeftijdsgrenzen die inmiddels geschrapt zijn, per ministerie zeer sterk uiteenlopen. Kennelijk komen (of kwamen) leeftijdsgrenzen op het werkgebied van het ene ministerie veel vaker voor dan op dat van het andere ministerie. Of is de inventarisatie van sommige ministeries misschien veel grondiger geweest dan die van andere? De heer Rehwinkel drong erop aan dat een algemeen overzicht wordt opgesteld van leeftijdsgrenzen die in wet- en regelgeving voorkomen, dus een veel ruimer overzicht dan hetgeen nu is toegezonden waarin alleen is aangegeven welke leeftijdsgrenzen worden of al zijn geschrapt, dan wel vervangen. In het rapport Leeftijdsgrenzen had hij ook bepaalde punten gemist. Zo wordt in dit rapport wel genoemd dat er leerplicht is tot de zestienjarige leeftijd, maar weer niet dat kinderen vanaf hun twaalfde jaar zelf strafrechtelijk aansprakelijk zijn. Ook blijft bijvoorbeeld onvermeld dat het koningschap op achttienjarige leeftijd kan worden aanvaard en dat betrokkene dan tevens voorzitter van de Raad van State wordt, terwijl de «gewone leden» van die raad tenminste 35 jaar moeten zijn. Als dat brede algemene overzicht er eenmaal is, kan aan de hand daarvan ook beter worden ingegaan op de vraag naar de noodzaak van leeftijdsgrenzen in wet- en regelgeving.

Het kabinet is van plan om in de aanwijzingen voor de regelgeving te bepalen dat in de toekomst leeftijdsgrenzen alleen in wet- en regelgeving mogen worden opgenomen na een zorgvuldig onderzoek naar de noodzaak van die grenzen. De heer Rehwinkel juichte dat voornemen toe en sprak de hoop uit dat het kabinet hier vaart achter zet. In het rapport Leeftijdsgrenzen worden ook waardevolle suggesties op dit punt gegeven, o.a. om eerst na te gaan of een ander criterium dan leeftijd kan worden gekozen, bijvoorbeeld ervaring. Het stellen van een bepaalde leeftijdsgrens moet in ieder geval steeds uitdrukkelijk worden gemotiveerd. Hij ging ervan uit dat alvast in deze zin gewerkt zal worden, in afwachting van de formele aanpassing van de aanwijzingen voor de regelgeving. Naast leeftijdsgrenzen in wet- en regelgeving vormen ook leeftijdsgrenzen in de particuliere sector een probleem, zoals onlangs op een landelijke melddag leeftijdsdiscriminatie is gebleken. Hij was dan ook blij dat inmiddels al een wetsvoorstel werving en selectie om advies is voorgelegd. Op andere terreinen waar er problemen zijn met leeftijdsgrenzen, zoals de gezondheidszorg en de verzekeringsbranche, lijken de ontwikkelingen echter minder snel te gaan. Hij pleitte ervoor dat hier binnenkort een goed inzicht in wordt geboden. Wanneer kan de door het LBL voorgestelde inventarisatie op het werkteerrein van VWS van start gaan?

Naar aanleiding van de passage in de brief van 7 mei jl., dat wordt gedacht aan een verbod op het stellen van leeftijdsgrenzen in statuten en reglementen van door VWS gesubsidieerde organisaties, in het geval de inspanningen via zelfregulering geen «acceptabele resultaten» opleveren, vroeg de heer Rehwinkel wat precies wordt bedoeld met «acceptabele resultaten». Hoe zal worden gehandeld jegens organisaties die geen subsidie ontvangen?

Hij had begrepen dat de eerste fase van het project Beeldvorming en leeftijd inmiddels is afgerond. Hoe wordt nu omgegaan met het advies naar aanleiding van dit project en op welke manier onderneemt het kabinet hier vervolgacties?

De heer **Brood** (VVD) stelde vast dat de laatste jaren vooral ouderen zich actief verzetten tegen leeftijdsonderscheid. De groep ouderen is door tal van oorzaken geëmancipeerd en is ook meer dan voorheen heterogeen van samenstelling. Bovendien is ze zich meer bewust van de diversiteit en uniforme behandeling wordt dan ook niet langer als redelijk en objectief gerechtvaardigd beschouwd. Deze emancipatie heeft tot een meer algemeen debat geleid over aanvaardbaarheid van leeftijdsonderscheid en tot een toenemende politieke en juridische activiteit. In dat kader is ook het rapport over leeftijdsgrenzen in wet- en regelgeving uitgebracht. Hij vond dat in dit onderzoek ten onrechte geen aandacht is besteed aan wet- en regelgeving van andere (lagere) overheden, terwijl er tal van voorbeelden zijn (zoals de Leidse parkeerverordening en de kwestie van het stemlokaal in Gorinchem) waaruit blijkt dat ook lagere overheden leeftijdsgrenzen hanteren. Hij pleitte er dan ook voor dat alsnog een overzicht wordt gemaakt van leeftijdsgrenzen in wet- en regelgeving van andere overheden.

De toenemende juridische activiteit heeft geleid tot een groot aantal procedures waarbij doorgaans vruchteloos een beroep is gedaan op artikel 1 Grondwet en artikel 26 van het internationale verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR). In de beantwoording van de schriftelijke vragen wordt terecht door het kabinet een aantal criteria genoemd voor het hanteren van leeftijdsgrenzen: gemotiveerd moet worden waarom het maken van onderscheid naar leeftijd noodzakelijk en geschikt is om het beoogde doel (dat op zichzelf ook legitiem moet zijn) te bereiken, en er moet worden aangetoond dat geen andere bruikbare criteria voorhanden zijn, zodat gebruik van het leeftijds criterium noodzakelijk is. Verder moet ook voor de te kiezen leeftijdsgrens steeds een deugdelijke motivering worden gegeven, hetgeen o.a. inhoudt dat de grens gebaseerd moet zijn op objectieve en zakelijke gronden. Deze interpretatie is, zo wijst de parlementaire geschiedenis van de totstandkoming van artikel 1 Grondwet uit, de enig juiste interpretatie van dit grondwetsartikel. Helaas is deze interpretatie nimmer tot het toetsingskader voor de rechtspraak geworden. Bij de behandeling van de Grondwet in 1983 is namelijk door de wetgever gesteld dat bij het formuleren van artikel 1 o.a. aansluiting is gezocht bij artikel 26 van het IVBPR en deze opmerking is door de rechterlijke macht opgevat als een identificatie van artikel 1 Grondwet met artikel 26 IVBPR. Bij een beroep op artikel 1 Grondwet toetst de rechterlijke macht in de eerste plaats aan het maken van onderscheid naar leeftijd, omdat dit toegestaan is indien daarvoor redelijke en objectieve gronden bestaan, maar wordt een beroep op het noodzakelijkheids criterium doorgaans afgewezen omdat dit wordt gezien als een interventie met een bestuurlijke activiteit. Dat betekent dat het noodzakelijkheids criterium in de jurisprudentie in het algemeen niet wordt gehanteerd, waardoor de bescherming die is beoogd met artikel 1 Grondwet, eigenlijk niet totstandkomt.

De redelijkheid en de objectiviteit van leeftijdsgrenzen wordt in de rechtspraak vaak gevonden in het probleemoplossend vermogen van dit onderscheid en de controleerbaarheid van de norm. Voor hetzelfde geld zou ook onderscheid op blauwe ogen gemaakt kunnen worden. De redenering kan dan zijn dat hiermee een duidelijk criterium aanwezig is en dat dit gerechtvaardigd is omdat het probleemoplossend werkt. In die lijn is dan ook de stelling in de kwestie van de Leidse parkeerverordening, dat dezelfde doelstelling met een wachtlijst gerealiseerd kan worden en dat de controleerbaarheid daarbij even eenvoudig is, door de rechterlijke macht afgewezen.

Nu er volgens de heer Brood sprake was van een significant verschil in de interpretatie van artikel 1 Grondwet door enerzijds het bestuur en anderzijds de rechtspraak, achtte hij het zinvol om te komen tot een gezaghebbende vastlegging van de interpretatie die destijds is aangehouden bij de bespreking van het leeftijds onderscheid in de Grondwet. Dat kader biedt aanmerkelijk méér bescherming tegen leeftijdsdiscriminatie dan het kader zoals dat nu door de rechtspraak wordt gehanteerd. Gegeven de noodzaak voor een overheid om bijvoorbeeld haar financiële middelen te beheren, zou wel degelijk tot bepaalde vormen van onderscheid naar leeftijd gekomen kunnen worden, maar dan moet wel worden aangetoond dat dit onderscheid ook echt nodig is. Gelet op de horizontale werking van een dergelijke grondrechtelijke formulering kan die ook in private verhoudingen doorwerken, waardoor een meer algemene maatschappelijke ordening op het terrein van grondrechten wordt verkregen.

Het nu in voorbereiding zijnde wetsvoorstel kan, zo vond de heer Brood, zeker doorgang vinden, maar uiteindelijk wilde hij toch komen tot een meer algemene regeling van leeftijdsdiscriminatie. De formulering van zo'n algemene regeling zal waarschijnlijk de nodige voeten in de aarde hebben, maar dat was voor hem geen reden om af te zien van een algemene regeling. Die algemene regeling zou ondergebracht kunnen worden in de AWGB, maar als dat op bezwaren van wetssystematiek stuit (zoals ze al zijn aangevoerd in de stukken) zal moeten worden gezocht naar een ander kader voor die algemene regeling.

Omdat in zijn ogen optimale diversiteit één van de fundamenteën van de samenleving diende te zijn, zal generalisering door middel van een leeftijdsgrens tot het absoluut noodzakelijke beperkt moeten worden. Mensen die getroffen worden door een verschillende behandeling op basis van persoonlijke kenmerken, ervaren dat in het algemeen als een aantasting van hun volwaardigheid, temeer als het onderscheid een groep met een heterogeen karakter betreft en het als arbitrair wordt beschouwd. Verder is degene die het onderscheid aanbrengt, meestal niet degene tot wie het onderscheidend criterium is gericht. De heer Brood voelde zich dan ook verplicht om hier méér dan gemiddeld aandacht aan te geven. Het gaat hier immers om de volwaardige deelneming van mensen aan het maatschappelijk proces.

Mevrouw **Dankers** (CDA) had na lezing van de brief van 2 maart jl. de indruk dat het kabinet op een logische manier had gemotiveerd waarom de AWGB niet het juiste kader biedt voor een regeling ter bestrijding van leeftijdsdiscriminatie. Onlangs echter kwam er weer een brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid met de mededeling dat het wetsvoorstel inzake werving en selectie wordt gewijzigd omdat het kabinet hierbij meer aansluiting wil zoeken bij uitgerekend de systematiek van de AWGB. Zij zou graag zien dat hierin nu eens een duidelijke lijn wordt gekozen die vervolgens ook wordt toegepast bij de formulering van wet- en regelgeving. Zij wees er in dit verband ook op dat volgens de brief van 2 maart jl. de nota Ouderen in tel de aanleiding is voor het rapport Leeftijdsgrenzen, maar die nota is al in het zittingsjaar 1990/1991 verschenen. Verder dateert het overzicht van de voornemens tot schrapping of vervanging van bestaande leeftijdsgrenzen ook alweer uit 1996. Zij drong daarom aan op spoed in dezen. Wanneer kan de aanpassing van de aanwijzingen voor de regelgeving worden verwacht?

Ook zij voelde wel voor een breed algemeen overzicht, zoals gevraagd door de heer Rehwinkel, maar zij zou niet graag zien dat hierdoor het wetgevingsproces zou worden opgehouden. Hoe ver is de inventarisatie van leeftijdsdiscriminatie in de particuliere sector gevorderd, in het bijzonder op het werkterrein van VWS? Heeft het LBL al het groene licht gekregen voor het verdere onderzoek? Wat wordt nu concreet onder-

nomen op het punt van bewustwording en het wegnemen van vooroordelen en stereotype beelden die de afgelopen tientallen jaren zijn ontstaan, waardoor het bijvoorbeeld normaal wordt gevonden dat bij sanering van een bedrijf vooral oudere werknemers worden ontslagen?

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66) vroeg eerst hoe binnen het nieuwe kabinet de taakverdeling terzake van de leeftijdsgrenzen precies is en welke bewindspersoon de coördinatie heeft. Afstemming tussen de diverse beleidssectoren leek haar belangrijk.

Hierna constateerde zij dat de brief van 2 maart jl. op een aantal punten inmiddels achterhaald is. Zo is nu een geheel nieuw wetsvoorstel inzake leeftijdsdiscriminatie bij werving en selectie in voorbereiding. Hoe staat het met de voornemens die in deze brief worden genoemd op het werkterrein van VWS? Zijn die overgenomen door de huidige staatssecretaris van VWS?

Voor mevrouw Scheltema was uitgangspunt dat leeftijdsdiscriminatie niet acceptabel is en dat het stellen van leeftijdsgrenzen alleen dan aanvaardbaar is als daarvoor een goede motivering te geven valt. Dit uitgangspunt geldt niet alleen voor alle overheden, maar evenzeer voor particuliere bedrijven en instellingen. Indertijd had haar fractie gepoogd om dit soort uitgangspunten ook in de AWGB op te laten nemen, maar dat is toen helaas niet gelukt. Zij putte dan ook moed uit de opmerkingen van de heer Brood over een integrale benadering. Op vele punten zijn leeftijdsgrenzen geïntroduceerd, voor zowel ouderen als jongeren, zoals inzake toegang tot betaalde arbeid, sociale zekerheid, verzekeringen, onderwijs en gezondheidszorg. Sommige van die grenzen zijn verdedigbaar, andere echter niet. Zij juichte het schrappen van leeftijdsgrenzen die niet te rechtvaardigen zijn, dan ook toe. Wanneer komen daar overigens voorstellen over? Zij drong erop aan dat hier spoed mee wordt gemaakt.

Bedacht moet worden dat leeftijdsgrenzen altijd enigszins arbitrair zijn en ook in tijd en plaats zijn bepaald. Zaken als de toenemende druk op de arbeidsmarkt, de vergrijzing, de betere gezondheidszorg en de verwachtingen op het terrein van de gezondheid dragen ertoe bij dat leeftijdsgrenzen (vooral aan de bovenkant) steeds meer als knellend worden ervaren. Veel hangt daarbij af van de persoon in kwestie: diens gezondheid, diens ervaring en de duur van inschakeling in het arbeidsproces. Dat houdt in dat meer flexibiliteit in acht genomen zal moeten worden. Zal tegen die achtergrond ook de scholingsactie in gang worden gezet?

Ten slotte wees mevrouw Scheltema erop dat de taak van de wetgever hier slechts een beperkte kan zijn. Steeds weer is er het spanningsveld tussen regelgeving enerzijds en de vrijheid van burgers, instellingen en instanties anderzijds. In de stukken wordt terecht gesignaleerd dat het grootste knelpunt wordt gevormd door leeftijdsonderscheid in het verkeer tussen burgers onderling en dat knelpunt is moeilijk met wet- en regelgeving weg te nemen. Het moet hier vooral gaan om bewustwording en stimulering van de discussie kan bijdragen tot die bewustwording. Daarnaast is hier zelfregulering binnen de diverse sectoren nodig, waarbij geldt «goed voorbeeld doet goed volgen». Als dat allemaal niet lukt, ligt er toch een taak voor de wetgever. Mevrouw Scheltema dacht daarbij dan vooral aan het vastleggen van een algemeen uitgangspunt in de AWGB. Verder zal de wetgever terughoudend moeten optreden.

Mevrouw **Oedayraj Singh Varma** (GroenLinks) vond het overzicht van voornemens tot schrapping of vervanging van bestaande leeftijdsgrenzen op zichzelf wel nuttig, maar anderzijds ook nogal beperkt. De leeftijdsgrenzen die het kabinet wil handhaven, bijvoorbeeld inzake het recht op studiefinanciering of bij de opleiding tot rechterlijk ambtenaar, zijn nu immers buiten beeld gebleven. Ook zij drong er daarom op aan dat een

breed algemeen overzicht van leeftijdsgrenzen in wet- en regelgeving wordt gegeven. Verder merkte zij op dat in het overzicht nauwelijks of niet een inhoudelijke motivering voor het handhaven van leeftijdsgrenzen wordt gegeven, en ook niet uiteen wordt gezet waarom geen andere criteria gehanteerd zouden kunnen worden.

Bij de stelling dat leeftijd als een ordenend criterium rechtszekerheid en rechtsgelijkheid kan bevorderen, tekende mevrouw Varma aan dat het leeftijdscriterium wel objectief lijkt, maar door verschillen in levenspatronen niet sekse- en etnisch-neutraal is. Zo zet het feit dat postdoctorale promotieplaatsen uitsluitend worden toegekend aan mensen jonger dan 40 jaar, vrouwen op een achterstand, want veel vrouwen vervullen tussen hun 30e en 40e levensjaar zorgtaken. De leeftijdsgrens van 40 jaar kapt dus vele kansen voor vrouwen ongerechtvaardigd af. Ook allochtonen worden door het leeftijdscriterium in hun kansen beperkt, omdat zij veelal een langere aanlooptijd nodig hebben of omdat ervaring en diploma's uit hun landen van herkomst niet of niet volledig in Nederland worden erkend. In dit verband vroeg zij of in de aanwijzingen voor de regelgeving ook zal worden opgenomen dat voor onderscheid naar leeftijd voldoende rechtvaardiging moet bestaan.

Ten slotte wees zij erop dat het LBL-onderzoek naar leeftijdsdiscriminatie in de particuliere sector zich niet op de terreinen van arbeid en gezondheidszorg richt. De overheid zal nu zelf een inventarisatie maken op het terrein van arbeid, maar wie inventariseert dan de situatie op het terrein van gezondheidszorg?

Voor de heer **Van der Vlies** (SGP) was leeftijdsdiscriminatie uit den boze. Er wordt hierdoor concreet pijn geleden, bijvoorbeeld waar het gaat om de plaats in de samenleving en de arbeidsparticipatie van ouderen of het «ongeziene» leeftijdsonderscheid. Deze vormen van onderscheid naar leeftijd zijn lang niet altijd te rechtvaardigen, ook niet wanneer voor een functie bepaalde fysieke of psychische eisen gelden. Anderzijds moeten deze vormen van onderscheid ook weer niet allemaal op dezelfde wijze worden benaderd, want er is zeker verschil tussen leeftijdsgrenzen voor bijvoorbeeld een militaire functie of die voor het lidmaatschap van een adviesorgaan van de overheid. Hij stemde dan ook in met de stelling dat er toch wel veel bezwaren kleven aan een algemene wettelijke bepaling tegen leeftijdsdiscriminatie, al rijst daarbij direct de vraag hoe dan bepaalde gewenste maatschappelijke ontwikkelingen kunnen worden afgedwongen, als blijkt dat deze in bepaalde sectoren, zoals de particuliere, niet goed van de grond komen. Al met al koos hij niet voor een zware wettelijke bepaling, ook al omdat die in de praktijk snel tot symboolwetgeving kan worden, maar voor werkbare criteria en vertrouwenwekkende beleidsdaden. Daarbij dacht hij vooral aan een mentaliteitsbijstelling.

Hij vroeg of het punt van het leeftijdsbewust personeelsbeleid in het overleg over nieuwe CAO-afspraken inderdaad een belangrijke rol speelt. Vervolgens vroeg hij aandacht voor het aspect van scholing en opleiding. Er zit enige beweging in, maar dat heeft nog niet geleid tot een daadwerkelijke bijstelling van bijvoorbeeld het inschrijvings- en toelatingsbeleid. Op zichzelf is er alles voor te zeggen om hier ruimhartig te werk te gaan, want mensen moeten alle mogelijkheden hebben om tot hun recht te komen, maar hierbij speelt inderdaad ook de vraag of de inzet van algemene middelen wel altijd te rechtvaardigen valt als na afronding van de opleiding nog maar een gering aantal productieve jaren verwacht kan worden.

Het hanteren van leeftijdsgrenzen bij relatief dure medische verrichtingen, dat indertijd wel eens heeft bedreigd, wees hij geheel van de hand. Het hanteren van geen enkele leeftijdsgrens als jeugdigen, eventueel met terzijdestelling van het ouderlijk gezag, om een bepaalde medische verrichting vragen, vond hij echter ook weer te ver gaan. Al met al

meende hij dat zeker in de gezondheidszorg het punt van eventuele leeftijdsgrenzen zorgvuldig moet worden benaderd.

Tot slot merkte ook hij op dat het niet altijd gezocht zal moeten worden in wet- en regelgeving, omdat vooral een mentaliteitsomgeving nodig is. Anders blijft er immers het risico dat in de praktijk in de samenleving toch onderscheid naar leeftijd gemaakt wordt, al worden daar dan vaak andere argumenten voor aangevoerd.

De heer **De Cloe** (PvdA) wees erop dat in de profielschets bij burgemeestersvacatures vaak de wens wordt opgenomen dat de nieuw te benoemen burgemeester deze functie tenminste twee zittingsperioden kan vervullen, of dat het burgemeesterschap van de betreffende gemeente voor de nieuwe burgemeester geen eindfunctie zou moeten zijn. Ook dit leek hem een onderscheid naar leeftijd.

Antwoord van de regering

De **minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties** beaamde dat er in de door de heer De Cloe genoemde casus sprake kan zijn van onterecht onderscheid naar leeftijd. In de praktijk wordt hier echter niet of nauwelijks aan getild, zeker niet door kandidaat-burgemeesters. Op dit punt is dan ook nog een behoorlijke weg te gaan. Anderzijds lijkt het ook niet goed mogelijk om hier geen enkel leeftijds-criterium meer te hanteren, want dan zou het kunnen voorkomen dat een burgemeester maar voor één of twee jaar wordt benoemd en dat lijkt ook niet direct aangewezen.

Leeftijdscriminatie heeft soms merkwaardige oorzaken. Zo is indertijd uitsluitend uit bezuinigingsmotieven bepaald, dat hoogleraren niet langer tot hun 70ste aan de universiteit konden blijven, maar op hun 65ste moesten vertrekken, terwijl hun wijsheid vóór het doorvoeren van die maatregel juist zeer hoog werd geschat. Inmiddels is er in algemene zin zeker vooruitgang geboekt met de bewustwording van leeftijdsdiscriminatie, vooral dankzij de activiteiten van het LBL en andere betrokken organisaties en als gevolg van de vele discussies over de AWGB. Ook bij de medeoverheden (de bewindsman wilde liever niet van «lagere overheden» spreken) is de nodige beweging te bespeuren. Het regeerakkoord vermeldt dit onderwerp trouwens met zoveel woorden als een speerpunt van beleid. Overigens is terecht opgemerkt dat de samenleving zodanig zou moeten functioneren dat wetgeving op dit punt helemaal niet nodig zou zijn.

In de stukken is duidelijk gemaakt dat er geen reden is om een specifiek verbod op leeftijdsdiscriminatie in de Grondwet op te nemen. Destijds is daar, zo vond hij, op goede gronden van afgezien.

Leeftijdsgrenzen zijn in de loop der jaren vaak ingevoerd ter bescherming van bepaalde groepen en werden toen ook zonder meer als vooruitgang gezien. Voorbeelden hiervan zijn grenzen aan kinderarbeid en invoering van de pensioengerechtigde leeftijd, waardoor mensen niet langer tot hun dood hoefden te werken. Overigens worden in verschillende landen vaak verschillende grenzen gehanteerd, waaruit blijkt dat die grenzen sterk cultureel bepaald zijn. In ieder geval geldt dat leeftijdsgrenzen ook zeer positief kunnen zijn, bijvoorbeeld als ze zijn ingesteld ter bescherming van kinderen. Bij andere grenzen kunnen echter terecht grote vraagtekens gezet worden, zoals die waardoor militairen of brandweerlieden soms al op 50-jarige leeftijd met pensioen gaan, vooral door de «tropenjaren» die dubbel tellen. Dat soort grenzen zijn vaak automatismen die in de loop der jaren zijn ontstaan of die betrokkenen zich in het kader van rechtspositieve regelingen hebben verworven.

De bewindsman beaamde dat vooral bewustwording van onterechte leeftijdsgrenzen van belang is. De rijksoverheid zou daar nog meer aan kunnen doen, bijvoorbeeld door publiciteit of door steun aan publiciteit

van anderen en door zelf het goede voorbeeld te geven. Ook was hij graag bereid om in contacten met medeoverheden de vraag aan te snijden of zij op dit vlak voldoende actief zijn. Daarnaast is het belangrijk om particuliere organisaties te vragen te letten op onterechte leeftijdsgrenzen. Op zichzelf vindt de bepleite «gezaghebbende vastlegging» onder meer plaats in de Kamer, in de discussie tussen parlement en regering. Het leek hem zinvol om dit punt van de interpretatie van artikel 1 Grondwet te betrekken bij de komende evaluatie van de AWGB die voor volgend jaar is voorzien. Als een «gezaghebbende vastlegging» juridisch mogelijk is, kan dit zeker een werking hebben, zo verwachtte hij, ook naar de rechterlijke macht toe. In dit verband wees hij ook nog eens met nadruk op de plicht om leeftijdsgrenzen te motiveren. Hij ging ervan uit dat, als aan die verplichting de hand wordt gehouden, veel leeftijdsgrenzen in de praktijk niet houdbaar zullen blijken te zijn. Een goede motivering voor de leeftijdsgrenzen die mevrouw Varma als voorbeelden heeft genoemd, zoals die voor de opleiding tot rechterlijk ambtenaar en voor de studiefinanciering, leek hem in ieder geval niet eenvoudig te geven. Overigens ligt hier niet de oorzaak van het tot nu toe uitblijven van de wijziging van de aanwijzingen voor de regelgeving. Het ministerie van Justitie verwacht dat deze aanwijzingen medio 1999 worden aangepast. Van zijn medewerkers had hij begrepen dat het een «hele klus» zou zijn om het gevraagde brede algemene overzicht op te stellen. Desondanks zegde hij toe dat geprobeerd zal worden zo'n overzicht te vervaardigen. In reactie op de vraag over de taakverdeling merkte hij op dat de diverse ministeries en sectoren primair zelf verantwoordelijk zijn voor het beleid op hun eigen werkvelden. Wel had hij een bijzondere verantwoordelijkheid voor constitutionele aspecten en had hij ook een coördinerende bevoegdheid op dit vlak. Vooral discussie en publiciteit leken hem mogelijke instrumenten om de ongeziene leeftijdsdiscriminatie tussen mensen tegen te gaan. De overheid kan hier verder weinig aan doen.

De **staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport**

beaamde dat een leeftijdsgrens enerzijds bescherming kan bieden en rechtszekerheid en rechtsgelijkheid kan bevorderen. Anderzijds is ook duidelijk dat een onjuist gebruik van het leeftijdscriterium maatschappelijke uitsluiting kan bevorderen. Zo wordt daardoor bijvoorbeeld participatie in besturen van maatschappelijke organisaties tegengegaan. Punt is hier dus het onjuist hanteren van leeftijdsgrenzen. Juist dat zal vaak bij burgers het gevoel oproepen dat zij gediscrimineerd worden. Het komt ook nogal eens voor dat in statuten of reglementen leeftijdsgrenzen zijn gesteld, terwijl daar in feite iets anders mee wordt bedoeld. Zo is er soms de vrees dat mensen op den duur minder goed gaan functioneren, maar wordt het vervelend gevonden om daar het gesprek over aan te gaan omdat het dan het functioneren van mensen betreft, zodat maar wordt uitgeweken naar het stellen van een leeftijdsgrens. Op zichzelf is dat eenvoudig te hanteren en voorkomt het gecompliceerde discussies. Dat kan er echter wel weer toe leiden dat ook mensen die nog steeds uitstekend functioneren, worden uitgesloten van participatie. De bewindsvrouw was, toen zij zich verdiepte in dit onderwerp, gestuit op een aantal merkwaardige voorbeelden. Zo is geregeld dat iemand die ouder is dan 70 jaar, geen voetbalveld meer mag keuren, terwijl het criterium hier natuurlijk hoort te zijn of het gezichtsvermogen van betrokkene nog voldoende is om te bepalen of het veld bespeelbaar is. Ook die grens zal waarschijnlijk zijn ingevoerd om lastige discussies uit de weg te gaan, maar dan ligt er toch een taak voor de overheid om na te gaan hoe kan worden bevorderd dat ook mensen ouder dan 70 jaar een voetbalveld mogen blijven keuren. Eenzelfde soort voorbeeld is de leeftijdsgrens van 45 jaar die de KNVB hanteert voor scheidsrechters, terwijl hier natuurlijk bepalend is dat een voetbalscheidsrechter een zeer

goede conditie moet hebben en ook overigens goed als scheidsrechter moet kunnen functioneren.

Er wordt nu in contacten met gesubsidieerde maatschappelijke organisaties nagegaan waarom in statuten en reglementen allerlei leeftijdsgrenzen zijn gesteld, of die grenzen inderdaad een relevant criterium vormen en of er alternatieven zijn voor leeftijdsgrenzen. Van een aantal organisaties is al bericht ontvangen dat ook zij bij nader inzien vinden dat leeftijdsgrenzen niet meer van deze tijd zijn en dat statuten en reglementen hierop aangepast zullen worden. Andere organisaties blijken nog niet zo gemotiveerd te zijn om tot aanpassingen te komen en met hen wordt de discussie dan ook verder gevoerd. Er zijn ook organisaties die nog helemaal niet hebben gereageerd en deze zijn opnieuw aangeschreven, gedeeltelijk via de koepelorganisaties. Het is de bedoeling om in het voorjaar van 1999 de balans op te maken. Zo nodig zal dan worden overwogen of gebruik gemaakt zou moeten worden van het instrument van wetgeving of het stellen van subsidievoorwaarden. Het maatschappelijke debat hierover en het aanreiken van alternatieven voor leeftijdsgrenzen zag de staatssecretaris in ieder geval als een belangrijke bijdrage tot het noodzakelijke veranderingsproces.

Los van leeftijdsgrenzen in statuten en reglementen wordt ook op tal van andere punten in de samenleving, al dan niet ongezien, onderscheid naar leeftijd gemaakt. Aan het LBL is daarom de opdracht verstrekt om knelpunten op dit vlak te inventariseren en het LBL heeft hiervoor een traject uitgezet. Verder is al onderzoek verricht naar regels in de gezondheidszorg die wellicht als leeftijdsdiscriminatie kunnen worden gezien. Het LBL heeft nu een notitie gemaakt met voorstellen om een aantal zaken nader te bestuderen, waaronder mogelijke leeftijdsdiscriminatie in de gezondheidszorg die is ingegeven door kosteneffectiviteitsoverwegingen. Zij zegde toe de stukken hierover, waaronder ook een reactie van de zijde van het ministerie op deze LBL-notitie, aan de Kamer te zenden. De bewindsvrouw stelde zich voor om in het komende voorjaar, als toch wordt gerapporteerd over de stand van zaken bij de gesubsidieerde organisaties, de Kamer te informeren over de verdere uitvoering van het plan van aanpak van het LBL, waarbij het gaat om de tweede fase. Er is al geld gereserveerd voor die tweede fase en deze zal nu in goed overleg met het LBL vorm worden gegeven.

Het project Beeldvorming en leeftijd richt zich op het tegengaan van stereotype beelden die de participatie van bepaalde leeftijdsgroepen belemmeren. Het gaat hier vooral om het beeld dat «ouderen eigenlijk niets meer kunnen». Dit leidt in de praktijk nogal eens tot maatschappelijke uitsluiting. De bedoeling is om door het wegnemen van zo'n beeld te bevorderen dat de maatschappelijke participatie van ouderen wordt versterkt, waardoor ook geprofiteerd kan worden van kennis, ervaring en wijsheid die bij ouderen aanwezig is. In de eerste fase van dit project ging het om het bijeenbrengen en stimuleren van expertise en expertiseontwikkeling, het vergroten van de maatschappelijke bewustwording en het opstellen van een advies met concrete suggesties voor de verdere aanpak. Dit advies is inmiddels bij het ministerie binnengekomen en wordt nu overwogen.

De **staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid** had begrepen dat, mede door haar recente brief, enige onduidelijkheid is ontstaan over de verhouding van het wetsvoorstel inzake leeftijdsdiscriminatie bij werving en selectie bij de arbeid tot de AWGB. In het wetsvoorstel was aanvankelijk gekozen voor een nogal open systematiek, maar die systematiek bleek niet op voldoende steun te kunnen rekenen. Ook promotie, scholing en arbeidstoeleiding zouden onder de reikwijdte van de wet moeten gaan vallen en verder zou een meer gesloten systematiek gekozen moeten worden die beter zou aansluiten bij de systematiek van de AWGB. Al met al vergde dat zoveel ingrijpende

wijzigingen dat besloten is om het aanvankelijke wetsvoorstel in te trekken en een nieuw wetsvoorstel op te stellen. Dit voorstel ligt nu om advies bij de sociale partners, de ROP en de commissie gelijke behandeling en de verwachting is dat de adviezen over enige weken binnen zullen komen.

Overigens is de systematiek die in het nieuwe wetsvoorstel is gekozen, nog steeds ruimer dan die van de AWGB. Dat is al een reden om een ander niet in de AWGB onder te brengen. Bovendien is terecht vanuit de Kamer opgemerkt dat de AWGB een veel breder terrein bestrijkt dan alleen het onderwerp arbeid.

Bij het tegengaan van leeftijdsdiscriminatie en het zoeken naar objectieve functiegebonden criteria dient de uitgangspositie een principiële te zijn, zo vond de staatssecretaris. Wel gaat vervolgens in de praktijk al snel het aspect van de arbeidsproductiviteit een rol spelen. Dat is bijvoorbeeld het geval bij de RAIO's, de AIO's en bij de opleidingen voor militaire en politionele functies, terwijl ook het minimumjeugdloon hierbij van belang is.

In de schriftelijke antwoorden is al gewezen op het advies van de Stichting van de arbeid om te proberen in de sfeer van de arbeidsvoorwaarden zoveel mogelijk de belemmeringen voor de arbeidsparticipatie van ouderen weg te nemen. Uit een inventarisatie van de arbeidsinspectie is gebleken dat het vooral op het vlak van scholing en opleiding nog behoorlijk schort aan het wegnemen van die belemmeringen. Inmiddels is de arbeidsinspectie met een nieuwe inventarisatie bezig. Daarnaast wordt binnenkort een onderzoek gestart naar mogelijke belemmeringen of beperkingen in het kader van belonings- en verlofsystemen. Als die beide onderzoeken gereed zijn, zullen de uitkomsten daarvan weer worden ingebracht in het overleg met de sociale partners.

Discussie in tweede termijn

De heer **Rehwinkel** (PvdA) was het eens met de keuze om het wetsvoorstel inzake leeftijdsdiscriminatie bij arbeid niet onder te brengen in de AWGB. Hij had in eerste termijn ook al aangegeven dat leeftijd niet bij voorbaat een verdacht criterium is. Hoewel de minister heeft toegezegd om het punt van de interpretatie van artikel 1 Grondwet te betrekken bij de komende evaluatie van de AWGB, achtte de heer Rehwinkel de kans klein (ook gezien de nu gemaakte keuze inzake het wetsvoorstel leeftijdsdiscriminatie bij arbeid) dat dan alsnog zou worden besloten om een verbod op het maken van onderscheid naar leeftijd in de AWGB op te nemen.

Hij nam aan dat bij de komende aanpassing van de aanwijzingen voor de regelgeving uitgangspunt zal zijn, dat leeftijdsgrenzen alleen mogen worden gesteld wanneer met een uitgebreide motivering kan worden aangegeven dat dit echt noodzakelijk is en dat dus niet voor een ander criterium kan worden gekozen.

De heer **Brood** (VVD) achtte het nog steeds mogelijk dat bij de komende evaluatie van de AWGB, waarbij ook het punt van de interpretatie van artikel 1 Grondwet aan de orde zal komen, tot een betere uitwerking van dit grondwetsartikel gekomen kan worden.

Mevrouw **Dankers** (CDA) had er, na de beantwoording van de bewindslieden, vertrouwen in dat nu sneller vervolgstappen zullen worden gezet. Zij was het er ook mee eens dat particuliere organisaties en sociale partners aangesproken worden op hun handelen in dezen, maar zij wees daarbij wel op het gezegde «goed voorbeeld doet goed volgen». Haar leek de vraag dan ook relevant hoe de minister zich bij de onderhandelingen over de arbeidsvoorwaarden voor rijksambtenaren opstelt ten opzichte van het maken van onderscheid naar leeftijd, en hoe ook de lagere

overheden toepassing geven aan de goede doelen die particuliere organisaties en sociale partners worden voorgehouden. De rijksoverheid blijkt in de praktijk ook nogal achter te blijven waar het gaat om het aannemen van mensen met een handicap of van allochtone herkomst. Verder tekende zij aan dat leeftijd nooit objectief is en dus niet als objectief criterium gezien kan worden. Wel geldt natuurlijk dat leeftijd (althans in Nederland, waar een goede bevolkingsadministratie is) gemakkelijk meetbaar is.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66) herinnerde eraan dat haar fractie bij de behandeling van de AWGB in 1991 vrijwel geen steun had gekregen voor de gedachte dat ook leeftijdsdiscriminatie in deze wet thuishoort. Vanmiddag echter had zij met waardering begrepen dat de minister hier open naar wil kijken bij de komende evaluatie van de AWGB, terwijl zij ook verheugd was met de omslag die kennelijk in het denken binnen de VVD-fractie heeft plaatsgevonden.

Zij ging ervan uit dat het door de minister toegezegde brede overzicht alleen betrekking zal hebben op de wet- en regelgeving waar zijn ministerie rechtstreeks mee te maken heeft. Zij hoorde daarom graag of ook de beide staatssecretarissen bereid zijn om een poging te doen, eenzelfde overzicht op te stellen.

De heer **Van der Vlies** (SGP) constateerde dat vanmiddag duidelijke aanzetten voor een vervolg zijn gegeven. De daarbij behorende stukken wachtte hij met belangstelling af. Hij zag overigens wel knelpunten groeien, mede gehoord het antwoord van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, maar hij ging ervan uit dat dit het kabinet niet zal weerhouden om voortvarend verder te gaan.

De **minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties** had met zijn toezegging om een breed algemeen overzicht op te stellen niet alleen het oog op het werkterrein van zijn eigen ministerie, maar ook op dat van andere ministeries. Wel tekende hij aan dat het dan alleen om een inventarisatie kan gaan. De beoordeling van de vraag of leeftijdsgrenzen al dan niet acceptabel zijn, is uiteraard een zaak van de onderscheiden ministers en de desbetreffende vaste commissies. Verder merkte hij nogmaals op dat het maken van zo'n inventarisatie een «zeer zware klus» zal zijn.

Mevrouw **Dankers** (CDA) betwijfelde of zo'n overzicht «zware klus» zal zijn, want in 1996 is al een overzicht gegeven van de leeftijdsgrenzen die veranderd zullen worden. Dat overzicht moet dan toch zijn opgesteld op basis van een inventarisatie van de gehele wet- en regelgeving?

De **minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties** had van zijn ambtelijke medewerkers begrepen dat toen vooral naar de zogenaamde pijnpunten is gekeken. Overigens wilde hij hiermee niets afdoen aan zijn toezegging om een breed overzicht op te stellen. Hij stelde zich ook voor om hiervoor, via het IPO en de VNG, de aandacht van de medeoverheden te vragen.

Ten aanzien van het rijksperoneel wordt al een leeftijdsbewust personeelsbeleid gevoerd. In dat kader wordt nu bekeken of leeftijdsdifferentiatie in de vorm van toekenning van extra verlofuren kan worden vervangen door een ander criterium. Daarbij wordt gedacht aan een criterium dat verband houdt met de extra belasting die een oudere werknemer ondervindt in een bepaalde functie. In het komende arbeidsvoorwaardenoverleg zullen de overlegpartners bepalen, voor welk criterium eventueel wordt gekozen. Op dit moment bestaat daar nog geen duidelijkheid over.

De **staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport** vond dat terecht is opgemerkt dat leeftijd nooit objectief kan zijn. Wel wordt leeftijd in de praktijk nogal eens als objectief beschouwd. Leeftijd is overigens wel meetbaar.

De **staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid** had zjuist van haar medewerkers gehoord dat op haar ministerie al wordt gewerkt aan het opstellen van een overzicht van leeftijdsgrenzen in wet- en regelgeving.

De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
De Cloe

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie,
Van Heemst

De voorzitter van de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
Essers

De griffier van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
Coenen