

Vergaderjaar 1999–2000

26 880

Verbod tot het maken van onderscheid op grond van leeftijd bij werving, selectie, scholing en bevordering bij de arbeid (Wet verbod op leeftijdsdiscriminatie bij de arbeid)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 19 mei 2000

1. Algemeen

1.1 Inleiding

De regering heeft met belangstelling kennis genomen van de schriftelijke inbreng van de verschillende fracties van de Tweede Kamer. Hieruit leidt zij tot haar genoegen af dat er onverminderd brede steun bestaat voor een wettelijk verbod op leeftijdsdiscriminatie bij de arbeid. Leeftijdsdiscriminatie blijkt in de praktijk een hardnekkig fenomeen, ondanks alle maatregelen en zelfregulering tot nu toe en ondanks het feit dat leeftijdsdiscriminatie ook thans verboden is op grond van artikel 1 van de Grondwet en artikel 26 van het VN-verdrag inzake Burgerlijke en Politieke rechten (BUPO). Te vaak nog kunnen personen enkel en alleen vanwege hun leeftijd niet op de arbeidsmarkt participeren. Dit is niet acceptabel. Niemand, jongeren noch ouderen, mag op basis van vooroordelen ten aanzien van leeftijd worden achtergesteld op de arbeidsmarkt. De regering is dan ook van mening dat het, mede gelet op de huidige maatschappelijke en politieke opvattingen over het hanteren van leeftijdsgrenzen, de taak van de wetgever is om het verbod van leeftijdsdiscriminatie op de relevante terreinen nader uit te werken, zodat betrokkenen een effectief instrument wordt geboden om discriminatie op deze grond tegen te gaan. Ook op EU-niveau zijn voorbereidingen in gang gezet voor de totstandkoming van regelgeving. Zo heeft de Europese Commissie een voorstel gedaan voor een gelijke behandelingsrichtlijn in het kader van artikel 13 van het EG-Verdrag, waarin ook leeftijd als non-discriminatiegrond is opgenomen. Op de mogelijke implicaties van deze ontwikkelingen voor voorliggend wetsvoorstel wordt later verder ingegaan.

Met name over de effectiviteit van het onderhavige wetsvoorstel hebben verschillende fracties vragen gesteld. De regering hoopt in haar beantwoording eventuele twijfels op dit punt weg te kunnen nemen. Ook hebben diverse fracties vragen gesteld over de werkingssfeer van het wetsvoorstel en hebben zij gevraagd of de regering geen aanleiding ziet om de werkingssfeer uit te breiden naar andere terreinen. De regering zal verderop in de nota op deze problematiek naar aanleiding van de betreffende vragen nader ingaan.

De leden van de PvdA-fractie constateerden dat de regering het wetsvoorstel nog steeds grotendeels beargumenteert met het belang van de arbeidsparticipatie van ouderen en vragen of de regering ook principieel stelling neemt tegen leeftijdsdiscriminatie. Ook de leden van de fracties CDA, GroenLinks, GPV en RPF vroegen, waarom de regering niet een principiële stellingname tegen leeftijdsdiscriminatie inneemt. Zoals ook al in de inleiding is uiteengezet, acht de regering discriminatie op grond van leeftijd op principiële gronden onaanvaardbaar. Met dit wetsvoorstel wil de regering krachtig stelling nemen tegen leeftijdsdiscriminatie, een adequaat instrument bieden om zich te verweren tegen leeftijdsdiscriminatie en daarmee een verdere mentaliteitsverandering bewerkstelligen in het hanteren van leeftijdsgrenzen in het kader van de arbeid. Het is daarbij niet relevant of het gaat om jongeren of ouderen. Leeftijdsdiscriminatie is verboden ongeacht of het een jongere of een oudere persoon betreft. De positie van ouderen op de arbeidsmarkt is echter het meest kwetsbaar. Voor deze groep zal het discriminatieverbod naar verwachting het meest effectief zijn.

De verschillende departementen hebben de onder hun verantwoordelijkheid vallende wetgeving getoetst op leeftijdsgrenzen. De leden van de PvdA-fractie en van de SGP-fractie wilden graag weten wat het toetsingskader is geweest, wat de resultaten zijn geweest en of bepalingen met leeftijdsgrenzen die niet kunnen worden gerechtvaardigd inmiddels zijn geschrapt.

Ook de leden van de CDA-fractie vroegen op welke wijze en op grond van welke criteria de toetsing plaats vindt. Zij vroegen voorts of – als er leeftijdsgrenzen gehandhaafd worden in wet- en regelgeving – in het wetsvoorstel moet worden opgenomen dat die leeftijdsgrenzen zijn uitgezonderd van het verbod op leeftijdsdiscriminatie.

De leden van de VVD-fractie wensten nader te worden geïnformeerd over de voortgang van het schrappen van bepalingen waarvan op grond van de inventarisatie is gebleken dat zij niet gerechtvaardigd zijn.

Uitgangspunt van voornoemde inventarisatie en toetsing was dat in het wetsvoorstel voor leeftijdsgrenzen in wet- en regelgeving geen algemene uitzondering is opgenomen, zodat na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel leeftijdsgrenzen op de binnen de werkingssfeer van het wetsvoorstel vallende terreinen, die niet zijn genoemd in de uitzonderingsgronden van het wetsvoorstel, in strijd met de wet zullen zijn.

In verband hiermee is voor ieder departement een lijst gemaakt van relevante leeftijdsgrenzen in wet- en regelgeving vallend onder de verantwoordelijkheid van het desbetreffende departement. Ieder departement is verzocht deze lijst te controleren en zonodig aan te vullen. Tevens is ieder departement gevraagd de betreffende wet- en regelgeving te toetsen in het kader van de werkingssfeer van het wetsvoorstel (de terreinen van werving en selectie, onderwijs/scholing/vorming, bevordering, advies en voorlichting over school- en beroepskeuze en arbeidsbemiddeling) en de voorgestelde uitzonderingen op het verbod van onderscheid naar leeftijd. In dat verband is de departementen gevraagd een overzicht te maken van:

- leeftijdscriteria die niet in strijd zijn met het wetsvoorstel omdat zij vallen onder een thans in het wetsvoorstel geformuleerde uitzondering en welke uitzondering dat is;
- leeftijdscriteria die in strijd zijn met het wetsvoorstel, maar die geschrapt kunnen worden;
- leeftijdscriteria die in strijd zijn met het wetsvoorstel, maar die noodzakelijkerwijs gehandhaafd moeten worden. Om deze leeftijdscriteria te kunnen handhaven zou in het wetsvoorstel een specifieke uitzondering opgenomen moeten worden.

In reactie op het inventarisatieverzoek heeft geen van de departementen melding gemaakt van leeftijdsgrenzen die in strijd zijn met het wetsvoorstel, maar die noodzakelijkerwijs gehandhaafd moeten worden, en in

verband waarmee een uitzonderingsgrond aan het wetsvoorstel toegevoegd zou moeten worden.

Voor zover bij de verschillende departementen in de onder hen ressorterende wet- en regelgeving leeftijdsgrenzen voorkwamen die wel onder de werkingssfeer, maar niet onder (een van) de uitzonderingsgronden van het onderhavige wetsvoorstel vallen, hebben deze departementen gemeld de aanpassing c.q. het schrappen van de betreffende bepalingen zelf ter hand te nemen. Alleen het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Ministerie van Financiën hebben verzocht om in het onderhavige wetsvoorstel een wijziging op te nemen van respectievelijk artikel 5 van de Wet op de Raad van State en artikel 42 van de Comptabiliteitswet. Aan deze verzoeken zal gehoor worden gegeven door middel van een nota van wijziging bij het onderhavige wetsvoorstel.

Voor het overige hebben de departementen aangegeven welke, onder de werkingssfeer van het onderhavige wetsvoorstel vallende leeftijdsgrenzen, gehandhaafd kunnen blijven omdat zij vallen onder (een van) de uitzonderingsgronden.

De leden van de fracties van CDA en VVD wensten te vernemen wat de stand van zaken is met betrekking tot het project «leeftijdsgrenzen in wet- en regelgeving». De leden van de PvdA vroegen voorts of het kabinet van plan is de Commissie Gelijke Behandeling (verder CGB) bij deze inventarisatie te betrekken.

Bij brief van 8 juli 1999 (kamerstukken II 1998/99, 25 988, nr. 7) is aan de Tweede Kamer meegedeeld dat het recente overzicht van leeftijdsgrenzen in wet- en regelgeving aan alle ministeries is aangeboden. Naar aanleiding van het daarop volgend verzoek van de Tweede Kamer is in de bijlage bij de brief van 10 november 1999 (kamerstukken II 1998/99, 25 938, nr. 8) toegezegd dat bij de ministeries zal worden nagegaan wat de stand van zaken is ten aanzien van het schrappen of vervangen van leeftijdsgrenzen in wet- en regelgeving. In reactie hierop heeft een aantal ministeries hun bevindingen hieromtrent weergegeven. Enkele departementen hebben aangegeven dat gelet op de omvang van het recente overzicht van leeftijdsgrenzen in wet- en regelgeving enige tijd gemoeid zal zijn met de analyse.

Zoals toegezegd bij de brief van 10 november 1999 zal het totaaloverzicht aan de Tweede Kamer worden aangeboden zodra alle reacties van de ministeries zijn ontvangen. De CGB is niet bij deze inventarisatie betrokken.

De leden van de VVD-fractie vroegen of de regering, net als zij, een spanningsveld ziet tussen enerzijds de noodzaak van wetgeving tegen leeftijdsdiscriminatie en anderzijds het gevaar van weinig effectieve symboolwetgeving.

Het verheugt de regering dat deze leden de noodzaak van wetgeving onderschrijven. De regering deelt de opvatting van deze leden dat ervoor gewaakt dient te worden dat wetgeving een symbolische waarde heeft. Vooruitlopend op meer specifieke vragen over de effectiviteit van dit wetsvoorstel, merkt de regering thans reeds het volgende op. Met deze leden heeft de regering niet de illusie dat met de introductie van dit wetsvoorstel leeftijdsdiscriminatie op de door het wetsvoorstel bestreken terreinen meteen tot het verleden zal behoren of de arbeidsparticipatieachterstand van ouderen zal verdwijnen. Daarvoor zijn zowel tijd als meer instrumenten nodig naast deze wetgeving. In die zin onderschrijft de regering het door deze leden geconstateerde spanningsveld. In dit verband wil de regering ook wijzen op het advies van de Sociaal-Economische Raad (verder SER) over de arbeidsdeelname van ouderen¹. Daarmee wordt ook een nieuwe stimulans gegeven aan het denken over arbeidsdeelname van ouderen en aan het nemen van initiatieven door alle betrokken partijen. Het onderhavige wetsvoorstel zal evenwel een effectieve bijdrage kunnen

¹ Bevordering arbeidsdeelname ouderen, Sociaal-Economische Raad, 1999.

leveren aan het terugdringen van leeftijdsdiscriminatie. Niet in de laatste plaats doordat gediscrimineerde personen het oordeel kunnen vragen van de (laagdrempelige en kosteloze) CGB. Dat daar in de praktijk behoefte aan bestaat blijkt wel uit het feit dat de CGB nu al verzoeken ontvangt, terwijl zij thans nog geen bevoegdheden heeft ten aanzien van de discriminatiegrond leeftijd. Ook verwacht de regering dat het wettelijk verbod een preventieve werking zal hebben en zal leiden tot een zorgvuldiger toetsing van de eventuele noodzaak van het stellen van leeftijds-criteria en in algemene zin zal bijdragen aan de noodzakelijke cultuur-omslag.

De leden van meerdere fracties hebben opgemerkt dat er verschillende factoren zijn, naast leeftijdsdiscriminatie, die de lage arbeidsparticipatiegraad van ouderen kunnen verklaren.

De leden van de CDA fractie wezen erop dat de huidige lage arbeidsparticipatie verschillende oorzaken heeft. In het SER-advies over de arbeidsdeelname van ouderen worden daarom op verschillende terreinen voorstellen gedaan om de arbeidsparticipatie van ouderen te bevorderen. De CDA-fractie wilde nog eens benadrukken dat de introductie van een wettelijk verbod op leeftijdsdiscriminatie wat dit laatste betreft zeker niet voldoende is. Ook aanpassing van VUT-regelingen, invoering van leeftijdsbewust personeelsbeleid, «een leven lang leren» en een cultuuromslag zijn nodig. Vooroordelen over oudere werknemers ten aanzien van bijvoorbeeld productiviteit en creativiteit moeten worden weggenomen. Kan aangegeven worden welke andere maatregelen het kabinet wil nemen om de arbeidsparticipatie van ouderen te bevorderen?

Recente signalen dat bij reorganisaties in verschillende bedrijven ouderen een «afvloeiingsregeling» via de WW geboden wordt, duiden op onwenselijk onderscheid naar leeftijd, zo meenden de leden van de CDA-fractie. Wat zijn hier de oorzaken van? Waarom maken werkgevers geen gebruik van oudere werknemers? Welke rol spelen de loonkosten hierbij? Willen oudere werknemers nog wel werken?

Verder merkten de leden van de CDA-fractie op, dat de Raad van de Centrale Ondernemingsorganisaties (verder RCO) heeft aangegeven dat door afschaffing of vervanging van de VUT-regelingen en verlaging van de loonkosten van ouderen de belangrijkste oorzaken voor leeftijdsdiscriminatie weggenomen worden. Kan de regering hier nader op ingaan?

De leden van de SP-fractie vroegen naar aanleiding van het doel van de wet ook in welke mate leeftijdsdiscriminatie een rol speelt bij de verminderde arbeidsparticipatie van ouderen. Zij wilden daarbij op een aantal punten graag opheldering van de regering:

- Waarom zijn oudere werknemers blijkbaar minder aantrekkelijk voor werkgevers?
- Voor welk deel wordt dit veroorzaakt door hogere kosten of verhoogd risico op hogere kosten?
- Waardoor worden deze hogere kosten en dit verhoogd risico op extra kosten precies veroorzaakt?
- Welke rol speelt werkdruk of een hoog werktempo bij de lagere arbeidsparticipatie van ouderen?
- Welk deel van de niet-participerende ouderen heeft vrijwillig gekozen voor het niet-participeren op de arbeidsmarkt?

De leden van de SGP-fractie vroegen aan de regering om duidelijk aan te geven in hoeverre leeftijdsdiscriminatie een duidelijk aanwijsbare, zelfstandige oorzaak is voor het relatief gering aantal 55- tot 65-jarigen dat deelneemt aan het arbeidsproces. Daarnaast vroegen zij inzichtelijk te maken welke typisch aan deze leeftijdscategorie verbonden factoren de regering nog meer kan aandragen om de lage participatiegraad te verklaren. Overigens zouden deze leden het op prijs stellen om ook van

andere leeftijdscategorieën te beschikken over een overzicht van de mate van arbeidsparticipatie.

De leden van de SGP-fractie vonden het van belang om in de huidige omstandigheden op de arbeidsmarkt, waarin het blijvend betrekken van ouderen in het arbeidsproces steeds belangrijker wordt, niet alleen een inventarisatie van mogelijke verklaringen te hebben die de lage arbeidsparticipatie van ouderen verklaren, maar ook van de regering te vernemen of, en zo ja, hoe naar haar oordeel belemmeringen kunnen worden weggenomen.

De regering deelt de mening van deze leden, dat aan de lage participatiegraad van ouderen meerdere factoren ten grondslag liggen, waarvan leeftijdsdiscriminatie er één is. Het is echter onmogelijk aan te geven in welke mate welke factor, zoals leeftijdsdiscriminatie, aan de lage arbeidsparticipatiegraad bijdraagt. Het bevorderen van de arbeidsparticipatie vergt dan ook meer dan alleen een wettelijk verbod op leeftijdsdiscriminatie. Voordat de regering ingaat op de vragen over de positie van ouderen op de arbeidsmarkt en de verschillende oorzaken van de lage arbeidsparticipatie van ouderen, hecht zij eraan te benadrukken, dat de primaire doelstelling van het onderhavige wetsvoorstel is het verbieden van ongeoorloofd onderscheid naar leeftijd. Dit verbod zal een bijdrage kunnen leveren aan het bevorderen van de arbeidsparticipatie, vooral van ouderen.

De leden van meerdere fracties hebben vragen gesteld over de positie van oudere werknemers. Ten einde een en ander inzichtelijk te maken wordt op verzoek van de leden van de SGP-fractie een overzicht gegeven van de mate van arbeidsparticipatie naar leeftijd en geslacht. Dit overzicht is gebaseerd op gegevens van het CBS uit de Enquête beroepsbevolking 1999.

Netto¹ arbeidsparticipatie naar geslacht 1999

Leeftijd	Mannen	Vrouwen	Totaal
15–19 jaar	25%	21%	23%
20–24 jaar	67%	62%	64%
25–29 jaar	90%	76%	83%
30–34 jaar	93%	66%	80%
35–39 jaar	92%	59%	76%
40–44 jaar	92%	60%	76%
45–49 jaar	89%	57%	73%
50–54 jaar	87%	44%	66%
55–59 jaar	65%	28%	47%
60–64 jaar	21%	6%	14%
Totaal	76%	51%	64%

Bron: EBB (CBS)

¹ De netto arbeidsparticipatie is de arbeidsparticipatie afgezet tegen de werkzame beroepsbevolking.

De arbeidsparticipatie van oudere werknemers is sinds medio jaren negentig toegenomen, waarbij de stijging bij de vrouwen relatief groter is dan bij de mannen. In 1995 bedroeg de netto-arbeidsparticipatie onder vrouwen van 50–54 jaar 35% (thans 44%) en onder vrouwen van 55–59 jaar 20% (thans 28%). Uitzondering vormen de vrouwen van 60–64 jaar met een ten opzichte van een participatiegraad van 5% in 1995 slechts lichte groei naar 6% in 1999. Bij de mannen is over de hele linie sprake van een stijging van de netto-arbeidsparticipatie: 50–54 jaar van 80% naar 87%, 55–59 jaar van 55% naar 65% en 60–64 jaar van 17% naar 21%. Gelet op de huidige gunstige situatie op de arbeidsmarkt verwacht de regering dat de opwaartse trend zich in 2000 verder zal voortzetten.

De door leden van de CDA-fractie benadrukte achterstand van Nederland ten opzichte van de landen van de EU behoeft enige nuancering. De door deze leden geconstateerde lage score blijkt niet uit de door hen gewenste nadere analyse van de problematiek van de lage inschakeling van oudere werknemers. De netto-arbeidsparticipatie van mannen van 50–54 jaar in Nederland is een van de hoogste van de EU (EU-gemiddelde 1998: 81%), terwijl ook bij de mannen van 55–59 jaar Nederland duidelijk boven het EU-gemiddelde (EU-gemiddelde 1998: 62%) ligt. Bij de mannen van 60–64 jaar naderen we het Europese gemiddelde (EU-gemiddelde 1998: 30%). Daarentegen is er ondanks de sterke groei van de arbeidsparticipatie in de afgelopen jaren, nog wel achterstand bij de vrouwen van 50–64 jaar. De achterstand bij de vrouwen van 60–64 is zelfs zo groot dat Nederland zich daar in de staartgroep bevindt. Uitgedrukt in voltijd-equivalenten scoort Nederland in deze leeftijdsgroep bij de mannen nog steeds boven gemiddeld, maar staan we door het grote aantal deeltijdwerkers bij de vrouwen bijna onderaan.

Met betrekking tot de vraag van de leden van de CDA-fractie inzake de mogelijke verklaring van de lage participatiegraad van 55 plussers wijst de regering op de gevolgen van de maatregelen die begin jaren tachtig zijn genomen om de jeugdwerkloosheid te bestrijden. Deze hebben een grote invloed gehad op de arbeidsparticipatie van ouderen. Oudere werknemers mochten, op grond van de regels voor de Regionale Directeuren voor de Arbeidsvoorzieningsorganisatie, bij voorrang worden ontslagen¹. Deze maatregelen hebben een cultuur doen ontstaan waarin vervroegde uittreding een op zichzelf staand verschijnsel is geworden. Jarenlang is vervroegd uittreden bevorderd als middel in de strijd tegen de hoge werkloosheid. Daartoe zijn er diverse – met name voor oudere werknemers gunstige – uittredroutes in het leven geroepen. Werkgevers zien het als een mogelijkheid om oudere, in hun ogen vaak minder productieve, minder flexibele, duurder werknemers af te laten vloeien. Oudere werknemers ervaren het over het algemeen als positief (verworven rechten) als zij eerder kunnen stoppen met werken. Velen verlangen ernaar. Verzekeraars en pensioenfondsen bieden allerlei pakketten aan die het financieel mogelijk maken om vervroegd uit te treden. Veel werknemers treden vrijwillig uit (VUT, vervroegd pensioen) bij het bereiken van de leeftijd van 60 of 61 jaar.

Voorts speelt bij de lage participatie van oudere vrouwen een rol dat de huidige generatie van 50 jaar en ouder veel vrouwen telt die indertijd voor de zorg voor het gezin hebben gekozen. Uit de eerder beschreven cijfers van de afgelopen jaren blijkt dat de participatie van deze groepen op de arbeidsmarkt groeit, waarbij de verwachting is dat deze trend zich het komende decennium zal voortzetten.

De leden van de SP-fractie zij meegedeeld dat veel van de thans niet op de arbeidsmarkt participerende ouderen hiervoor vrijwillig hebben gekozen en dat van leeftijdsdiscriminatie door de werkgever geen sprake is. Verder verlaten veel werknemers de arbeidsmarkt onvrijwillig (wegens arbeidsongeschiktheid of het verdwijnen van arbeidsplaatsen). Hierbij zal in de meeste gevallen sprake zijn van ontslag op grond van objectieve criteria. De leden van de CDA-fractie worden, naar aanleiding van hun vraag over signalen inzake «afvloeiingsregelingen» voor ouderen via de WW, gewezen op de in november 1999 gegeven antwoorden op kamer-vragen van mevrouw Schimmel². Het College van toezicht sociale verzekeringen is verzocht om een onderzoek in te stellen naar de toepassing van de WW bij reorganisaties waarbij oudere werknemers meer dan evenredig worden ontslagen.

Ten slotte hebben oudere werknemers doorgaans meer gezondheidsklachten tengevolge van lichamelijke en psychische belastende arbeid dan jongere werknemers. Zowel het aantal klachten als de ernst van de klachten neemt toe, hetgeen zich uit in een toename van huisarts- en ziekenhuisbezoek. De kans op langdurig ziekteverzuim tengevolge van

¹ Met het intrekken van de ouderenrichtlijn in 1994 is deze vorm van ontslagbeleid verboden. Daarnaast geldt thans een ontslagtoets, die het gebruik van oneigenlijke uittredroutes, bijvoorbeeld via de WW, moet tegengaan.

² Nr 2990002160 van 3 november 1999, inzake het ontslaan van oudere werknemers.

lichamelijk en psychisch zwaar werk is eveneens groter voor oudere werknemers.

De WAO-instroom als gevolg van arbeidsgerelateerde klachten is aanzienlijk hoger onder oudere werknemers. De aard van de relatie tussen voortijdige arbeidsuitval en arbeidsomstandigheden is in algemene zin echter moeilijk vast te stellen. Deze is in hoge mate beroeps-, bedrijfs-, of branchespecifiek. Bedrijfstakken kenmerken zich door de verschillende werkzaamheden en daarmee samenhangende arbeidsrisico's.

Voor wat betreft de invloed van de loonkosten op de participatiegraad van ouderen merkt de regering het volgende op. In het algemeen zal een oudere werknemer meer verdienen dan een jongere werknemer. Afgezien van het feit dat louter en alleen loonkosten van een werknemer geen grond mogen zijn om onderscheid naar leeftijd te maken, maken de loonkosten wel onderdeel uit van een geheel van factoren, die een werknemer voor een werkgever wel of niet aantrekkelijk maken. De regering zet vraagtekens bij de opvatting van de RCO dat verlaging van de loonkosten van ouderen een oplossing is voor de lage arbeidsparticipatie van oudere werknemers. Deze opvatting is ingegeven door het argument dat oudere werknemers minder productief zijn dan jongere werknemers. Uit onderzoek van Maassen van den Brink en Groot¹ blijkt echter dat oudere werknemers eerder productiever zijn dan jongere werknemers. Voorts stellen Maassen van den Brink en Groot, dat werknemers door «senioriteitsbeloning» gestimuleerd worden om meer te presteren, waardoor hun productiviteit toeneemt. Verder blijkt uit hun onderzoek dat van de werknemers die een bedrijfsopleiding hebben gevolgd, oudere werknemers breder inzetbaar zijn dan jongere werknemers. Het lijkt er op – zo stellen zij – dat als bredere inzetbaarheid leidt tot hogere productiviteit, dat door het volgen van bedrijfsopleidingen oudere werknemers productiever zijn dan jongere werknemers. Als wordt geïnvesteerd in bedrijfsgerelateerde scholing en training hoeft het dus niet zo te zijn dat oudere werknemers meer verdienen dan ze waard zijn.

De regering is van mening dat met leeftijdsbewust personeelsbeleid en investeringen in de employability van oudere werknemers het rendement van veel oudere werknemers kan worden vergroot. Voor individuele werkgevers is het nu nog te weinig gangbare praktijk om in de employability van oudere werknemers, het op peil houden van hun kennis en vaardigheden te investeren. Het besef dat investeren in oudere werknemers vanuit bedrijfseconomisch oogpunt lonend kan zijn, ontwikkelt zich maar moet nog verder groeien. Overigens neemt de aandacht van de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties voor de participatie van oudere werknemers wel toe. De publikaties van de Stichting van de Arbeid, zoals «Werkend ouder worden» uit 1993 en «Leeftijd en arbeid» uit 1997 zijn daar voorbeelden van. Ook bij werknemers is een mentaliteitsverandering nodig. Het voortijdig verlaten van de arbeidsmarkt is een ingesleten gewoonte geworden. In een vergrijzende samenleving kunnen de kosten van vervroegde uittreding niet langer onbeperkt op jongere generaties worden afgewenteld.

De regering deelt de opvatting van enkele fracties van de Tweede Kamer dat een wettelijk verbod alleen niet voldoende is om de arbeidsparticipatie van ouderen te bevorderen. Zoals de leden van de SGP-fractie hebben opgemerkt, worden in het SER-advies «Bevordering van arbeidsdeelname ouderen» oplossingsrichtingen genoemd om hun arbeidsparticipatie te vergroten. De waardering voor oudere werknemers lijkt zich bij de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties in positieve zin te ontwikkelen. Deze mentaliteitsomslag en herwaardering van de positie van de oudere werknemer zijn naar de mening van de regering van groot belang voor een vermindering van leeftijdsdiscriminatie. Met betrekking tot andere maatregelen van de regering inzake de arbeidsparticipatie

¹ Bedrijfsgerelateerde scholing en Arbeidsmarktflexibiliteit van oudere werknemers, 1997.

verwijst zij naar het kabinetsstandpunt «Bevordering arbeidsdeelname oudere werknemers» dat 14 maart jl. aan de Tweede Kamer is gezonden.

De leden van de CDA-fractie hadden verschillende signalen ontvangen dat het aantal meldingen van leeftijdsdiscriminatie bij arbeid groot is. Zij vroegen of er cijfermatige gegevens zijn over de omvang van dit probleem. Ook de leden van de fractie van GroenLinks hebben een soortgelijke vraag gesteld, waarbij zij cijfers vroegen over aantallen door de Arbeidsinspectie en door de regering ontvangen klachten en de mate van inschakeling van de CGB en de kantonrechter.

Bij de Arbeidsinspectie komen sporadisch klachten binnen over leeftijdsdiscriminatie. De regering ontvangt wel geregeld brieven van burgers met klachten over leeftijdsdiscriminatie. Een indicatie vormt verder het aantal klachten dat bij het tijdelijk Meldpunt Sollicitatieklachten is binnengekomen. Dit meldpunt is begin 1997 drie maanden opengesteld door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Van de 3927 reacties die bij dit meldpunt zijn binnengekomen, meende 62% van de bellers gediscrimineerd te zijn, waarbij discriminatie naar leeftijd bij de sollicitatie het meest frequent werd opgevoerd: 32% van de klagers had op een of andere manier ervaren dat leeftijd een oneigenlijke rol had gespeeld in het sollicitatieproces. De CGB behandelt geen klachten over leeftijdsdiscriminatie, maar geeft hierover wel advies en informatie, hetgeen in 1998 tot 77 telefonische contacten (6,7% van het totaal) leidde. Zo dit een indicatie is voor het aantal te verwachten klachten over leeftijdsdiscriminatie, dan kunnen jaarlijks 120 klachten worden verwacht, waarvan er naar verwachting 75 tot een zaak leiden en 45 ongegrond verklaard worden. Niet bekend is in welke mate werknemers naar de kantonrechter zijn gestapt met een klacht over leeftijdsdiscriminatie, aangezien de justitiële statistieken geen onderscheid maken naar het onderwerp van rechtsgedingen.

De leden van de CDA-fractie vroegen of nu al voldoende is uitgekristalliseerd welk bereik een verbod op leeftijdsdiscriminatie dient te hebben en wezen erop dat in de memorie van toelichting wordt gesteld dat er op diverse terreinen nog inventarisaties plaatsvinden die tot eventuele uitbreiding van het verbod kunnen leiden.

De regering wil deze leden verwijzen naar de antwoorden, die zij op een aantal meer specifieke vragen van deze en andere leden over dit onderwerp in paragraaf 2.2 heeft gegeven.

De leden van de CDA-fractie vroegen wat precies de doelstelling van de regering is ten aanzien van de bevordering van de arbeidsparticipatie van ouderen. Zij vroegen met hoeveel procent de arbeidsparticipatie van ouderen moet zijn toegenomen bij de evaluatie.

Om de arbeidsparticipatie van ouderen te vergroten, is meer nodig dan de onderhavige wetgeving en is ook de inzet van andere partijen, dan alleen de overheid, noodzakelijk. Een toename van de arbeidsparticipatie van ouderen zal derhalve nooit alleen op het conto van deze wetgeving geschreven kunnen worden en is ook niet de primaire doelstelling van het onderhavige wetsvoorstel. Dit is namelijk het voorkomen van leeftijdsdiscriminatie bij de arbeid. Wel zal dit wetsvoorstel ook een bijdrage kunnen leveren aan het realiseren van het werkgelegenheidsbeleid van de regering, waarbij ernaar gestreefd wordt de werkende populatie een afspiegeling van de beroepsbevolking te laten zijn.

Deze leden vroegen verder of wetgeving het juiste instrument is om een signaal af te geven en of de regering het met deze leden eens is dat signaalwetgeving ongewenst is, omdat signalen ook op andere wijzen afgegeven kunnen worden en dit slechts tot overbodig administratieve lasten leidt.

De regering is het met deze leden eens dat wetgeving die uitsluitend tot doel heeft signalen af te geven, niet wenselijk is. Het belang van het onderhavige wetsvoorstel is dat het verbod van leeftijdsdiscriminatie op bepaalde terreinen van de arbeid nader wordt uitgewerkt en dat het dus meer duidelijkheid en rechtszekerheid biedt. Dat hiervan tegelijk een signaal uitgaat, beoordeelt de regering als positief. Het vormt hiermee een effectief instrument om leeftijdsdiscriminatie bij de arbeid tegen te gaan.

De leden van de SP-fractie vroegen waarom het advies van de Raad van State zo gemakkelijk terzijde is geschoven en waarom de regering zo weinig waarde hecht aan de opmerking van de Raad dat de uitzonderingsgronden te globaal zijn geformuleerd om houvast te bieden. Zij wilden verder weten hoe negatief het oordeel van de Raad van State moet zijn voordat de regering besluit een wetsvoorstel in heroverweging te nemen. De regering hecht grote waarde aan de adviezen van de Raad van State en behandelt deze altijd met grote zorgvuldigheid. De regering heeft echter ook een eigen verantwoordelijkheid bij de beantwoording van de vraag of wetgeving opportuun is en zo ja hoe deze uitgewerkt dient te worden. Het onderhavige wetsvoorstel beoogt een effectief wettelijk kader te creëren voor de bestrijding van leeftijdsdiscriminatie bij de arbeid. Een misstand waarmee velen worden geconfronteerd. De maatschappelijke reacties op dit wetsvoorstel steunen de regering in deze opvatting. Ook meent de regering uit het Verslag van de Kamer af te kunnen leiden dat een meerderheid van de fracties van mening is dat wetgeving noodzakelijk is en het onderhavige wetsvoorstel op hoofdlijnen onderschrijft.

Voor wat betreft de opmerkingen ten aanzien van de formulering van de uitzonderingsgronden, verwijst de regering naar de in paragraaf 2 ter zake gegeven antwoorden.

De leden van de SGP-fractie meenden dat de regering te snel voorbij gaat aan het wezenlijk onderscheid dat er bestaat tussen discriminatie naar leeftijd en naar bijvoorbeeld geslacht of ras. Zo kan er in hun ogen wel een verband gelegd worden tussen leeftijd en productiviteit, hetgeen bij ras of geslacht niet het geval is. Zij vroegen hoe de regering het verschil in deze discriminatiegronden ziet en of aan dit verschil ook geen verschillende gevolgen moeten worden verbonden.

De regering is zich er van bewust dat de discriminatiegrond leeftijd niet op één lijn gesteld kan worden met gronden als ras en geslacht. Immers leeftijd is anders dan ras of geslacht geen constante eigenschap of persoonlijk kenmerk. Anders dan ras en geslacht is leeftijd relatief van aard. Een ieder die nu oud is, is vroeger jong geweest. Om deze reden heeft de regering gemeend deze gelijke behandelingsregeling niet onder te brengen in de Algemene wet gelijke behandeling (verder AWGB), maar in een apart wettelijk kader dat is toegespitst op de specifieke kenmerken van deze discriminatiegrond. Dit heeft bijvoorbeeld geleid tot een aantal specifieke uitzonderingsgronden.

De regering is van mening dat het mogelijk noch wenselijk is om in algemene zin een verband te leggen tussen leeftijd en arbeidsproductiviteit. Naar de mening van de regering dient de arbeidsproductiviteit van geval tot geval beoordeeld te worden in het kader van de vraag of een werknemer geschikt is voor een bepaalde functie.

De leden van de fracties GPV en RPF vroegen waarom in de wetstitel gekozen is voor de term discriminatie (ontleend aan de tweede volzin van artikel 1 Grondwet) en niet voor (een verbod op) ongelijke behandeling (eerste volzin artikel 1 Grondwet).

Deze terminologie is niet ingegeven door een keuze tussen de eerste of tweede volzin van artikel 1 Grondwet, maar door de keuze voor een titel, die voor een ieder duidelijk kenbaar maakt wat het wetsvoorstel regelt. Naar de mening van de regering geeft de term «discriminatie» duidelijk

aan wat de doelstelling van het wetsvoorstel is, namelijk het verbieden van ongerechtvaardigd onderscheid.

1.2 Adviezen

De leden van de VVD-fractie vroegen de regering nader in te gaan op haar stelling, dat een afwijkingsmogelijkheid bij CAO zich niet verdraagt met de uitwerking van fundamentele waarden, en vroegen voorbeelden te geven en een analogie te trekken naar andere thema's waar sociale partners deze mogelijkheid wel hebben.

Ook de leden van de CDA-fractie hebben vragen over dit onderwerp gesteld. Zij vroegen wat precies het bezwaar is om deze afwijking bij CAO niet mogelijk te maken. Zij stelden dat dit des te meer klemde omdat nu in artikel 9 van het wetsvoorstel ten aanzien van het arbeidsmarktbeleid van de overheid wel een uitzondering gemaakt wordt voor beleid gericht op specifieke leeftijdscategorieën en dat een dergelijke CAO-bepaling ook voorgelegd zou kunnen worden aan de CGB, zodat de rechtvaardiging van een onderscheid naar leeftijd getoetst wordt. Verder vroegen zij of overwogen is om afwijking bij CAO mogelijk te maken, maar daarvan werving en ontslag uit te zonderen.

In de notitie «Ontwikkelingen in het arbeidsovereenkomstenrecht» (Kamerstukken II, 1996–1997, 25 426, nr. 1) hebben de toenmalige ministers van Justitie en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een paragraaf gewijd aan «Nieuwe evenwichten in het arbeidsrecht». Daarin wordt ondermeer uiteengezet op welke gronden de wetgever zal kiezen voor dwingend recht, voor driekwart-dwingend recht of voor een regeling met andere afwijkingsmogelijkheden. Voor dwingend recht zal, aldus deze notitie, gekozen worden indien de wetgever een minimumniveau van bescherming van de werknemer wil garanderen. Daarnaast kan de wetgever van mening zijn dat een bepaalde norm zo belangrijk is dat deze bij wet moet worden gegarandeerd, waarbij het bijvoorbeeld gaat om bepalingen met het karakter van grondrechten, zoals het gebod van gelijke behandeling. Ten aanzien van de mogelijkheid om bij CAO af te kunnen wijken (driekwart-dwingend recht) wordt aangegeven dat hiervoor gekozen wordt indien het gaat om een belangrijke bescherming van werknemers, waarbij de mogelijkheid van afwijking wenselijk is, maar waarbij tegelijkertijd wel voldoende waarborg dient te bestaan dat de bescherming van werknemers niet te gemakkelijk opzij wordt gezet. Driekwart-dwingend recht zal met name worden gehanteerd indien het zinvol is om sociale partners de mogelijkheid te bieden de regelgeving aan te passen aan de behoeften van de bedrijfstak of onderneming. Een voorbeeld vormt het moment van conversie van een opvolgende arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd in een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd (artikel 668a lid 5 Boek 7 BW). Als deze wettelijke regeling in bepaalde sectoren als te strikt wordt ervaren hebben sociale partijen de mogelijkheid om overeen te komen de regeling te versoepelen. Een ander voorbeeld vormt de mogelijkheid om loon gedurende vakantie in de vorm van vakantiebonnen te betalen, zoals in de bouwsector (artikel 639 lid 2 Boek 7 BW).

De regering is van mening dat, in het kader van een regeling inzake een zo fundamentele non-discriminatiegrond, geen afwijkingsmogelijkheid bij CAO past. De optie om de CGB een toetsende rol te geven biedt geen oplossing. De CGB kan de concept-CAO-afspraken, waarmee als het ware uitzonderingen aan de wet zouden worden toegevoegd, immers alleen aan de wet zelf toetsen en derhalve geen oordeel geven over eventuele gerechtvaardigdheid buiten dit wettelijk kader. Toetsing vooraf door de CGB is ook niet wenselijk. De wet zelf moet een duidelijk kader stellen, ook ten aanzien van de uitzonderingsgronden. Dit komt de rechtszekerheid en duidelijkheid ten goede en voorkomt rechtsongelijkheid.

Voor wat betreft het in artikel 9 uitzonderde werkgelegenheids- of

arbeidsmarktbeleid kan worden opgemerkt dat het hier gaat om met het Parlement afgestemd beleid dat van een geheel andere orde is dan afspraken tussen sociale partners. Dit laat onverlet dat binnen de kaders van de wet wel CAO-afspraken kunnen worden gemaakt welke ter toetsing aan de wet aan de CGB kunnen worden voorgelegd.

2. Vormgeving

2.1 Structuur en systematiek

De leden van de VVD-fractie namen de zorgen van de Raad van State over de concrete invulling van de uitzonderingsgronden door de jurisprudentie zeer serieus. Is dit niet meer een primaire taak van de wetgever? Zij vroegen meer uitgebreid in te gaan op de kritische opmerkingen van de Raad van State ter zake.

De Raad van State geeft in zijn advies duidelijk aan te beseffen dat de grond leeftijd van een andere aard is dan bijvoorbeeld ras en geslacht en dat om die reden het aantal uitzonderingsgronden groter is en de uitzonderingen ook globaler zijn geformuleerd. In dat opzicht vatten wij het advies van de Raad van State op als een ondersteuning voor de in het wetsvoorstel gekozen systematiek.

De Raad van State meent echter dat het wetsvoorstel de werkgever weinig meer houvast biedt dan het voorafgaande wetsvoorstel 25 677. Deze conclusie van de Raad onderschrijft de regering niet. De Raad miskent immers dat de in het wetsvoorstel limitatief opgesomde uitzonderingsgronden een duidelijk toetsingskader bieden en mitsdien meer houvast bieden aan werkgevers en werknemers dan de algemene uitzonderingsgrond «objectief gerechtvaardigd». De reikwijdte van het verbod van onderscheid naar leeftijd wordt duidelijk aangegeven. In het nader rapport zijn deze overwegingen ook opgenomen. De in het nader rapport uitgesproken verwachting dat er jurisprudentie zal worden ontwikkeld, doet geen afbreuk aan het duidelijke kader dat dit wetsvoorstel biedt en is evenmin een specifiek aspect van dit wetgevingsdossier.

De leden van de VVD-fractie wensten per afwijkingsgrond meer expliciet van de regering te vernemen op grond van welke criteria voor de gekozen afwijkingsgronden is gekozen. Zij verwezen hiervoor ook naar hun opmerkingen ter zake bij de artikelsgewijze toelichting.

Kortheidshalve verwijst de regering hier naar de beantwoording van de vragen die deze leden hebben gesteld bij de artikelsgewijze toelichting (paragraaf 6).

De leden van de CDA-fractie meenden dat de keuze voor een gesloten systematiek met open geformuleerde uitzonderingsgronden geen voorbeeld van goede en consistente wetgeving is.

Terecht wijzen deze leden erop dat voor de systematiek van dit wetsvoorstel aansluiting is gezocht bij het gesloten systeem van de AWGB. Echter bij de uitwerking daarvan is het bijzondere karakter van de discriminatiegrond leeftijd in aanmerking genomen. Immers deze discriminatiegrond kan niet op een lijn gesteld worden met de persoonsgebonden kenmerken, zoals ras en geslacht in de AWGB. Leeftijd is nu eenmaal geen constant persoonlijk kenmerk of eigenschap.

De aansluiting bij de AWGB is uitgewerkt in een limitatieve opsomming van uitzonderingsgronden. Deze opsomming komt de duidelijkheid en de rechtszekerheid ten goede. In verband met het specifieke karakter van deze discriminatiegrond kunnen de uitzonderingen echter niet zo strikt geformuleerd worden als in de AWGB. Niettemin bieden deze uitzonderingen een duidelijk wettelijk toetsingskader, dat de noodzakelijke ruimte laat voor nadere concretisering in de casuïstiek. Gelet op het bijzondere karakter van de discriminatiegrond leeftijd is de regering dan ook van

mening dat het voorgestelde wettelijke kader als deugdelijk kan worden aangemerkt.

De leden van de CDA fractie vroegen om een nadere beschouwing over de verschillende aspecten die samenhangen met verschillende behandeling naar leeftijd, maar waarbij andere factoren de bepalende rol spelen. Zij vroegen daarbij ook een nadere reactie op de stelling van de Raad van State dat leeftijd geen a-functioneel criterium behoeft te zijn, en de daarbij genoemde redenering dat een verbod op leeftijdsdiscriminatie daarom van de omstandigheden afhangt.

In de huidige praktijk worden nogal eens leeftijdsgrenzen gebruikt, terwijl in feite andere factoren, zoals loonkosten, kwalificatie of ervaring, een bepalende rol spelen. Deze leeftijdsgrenzen vormen een duidelijk alternatief criterium. De regering vraagt zich af of het gebruik van dergelijke leeftijdsgrenzen wel altijd noodzakelijk is en of niet met andere of minder vergaande middelen kan worden bereikt dat mensen van boven of onder deze leeftijdsgrens ten onrechte worden uitgesloten van arbeid. Zo zou bijvoorbeeld voor een fysiek zware functie een maximum leeftijdsgrens van 50 jaar gehanteerd kunnen worden, omdat in zijn algemeenheid wordt aangenomen dat ouderen dergelijke functies niet meer aankunnen. Door het hanteren van een dergelijke grens zullen ten onrechte ook vijftigplussers, die wel degelijk in staat zijn om deze functie te vervullen, worden uitgesloten. Ook zullen er wellicht vijftig-minners zijn die daar fysiek niet toe in staat zijn. Met andere woorden: er wordt in dit voorbeeld een leeftijdsgrens gehanteerd, terwijl het in feite gaat om de fysieke capaciteit van de individuele werknemer.

De regering is met de Raad van State van mening dat leeftijd geen a-functioneel criterium behoeft te zijn. Er zijn zeker omstandigheden denkbaar waarbij leeftijd een rol kan spelen bij de uitoefening van een functie. Er kan bijvoorbeeld sprake zijn van een beroep waarvoor leeftijd, dan wel een leeftijdscategorie bepalend kan zijn. Gedacht kan worden aan modellen die kleding voor jongeren showen. Het is logisch dat hiervoor geen mensen in aanmerking komen die van een oudere generatie zijn. In de toelichting bij het wetsvoorstel is echter aangegeven dat het hanteren van leeftijdsgrenzen als een vergaande maatregel moet worden beschouwd en pas geoorloofd kan zijn als is voldaan aan het noodzakelijkheidsvereiste en als aangetoond kan worden dat het beoogde doel niet door alternatieve of minder vergaande maatregelen kan worden bereikt. Hiermee beoogt de regering te bewerkstelligen dat leeftijdsgrenzen niet standaard en vanuit niet onderbouwde veronderstellingen en vooroordelen over de capaciteiten van mensen van een bepaalde leeftijd worden gehanteerd.

De leden van de CDA-fractie vroegen de regering een verklaring voor de tegenspraak tussen memorie van toelichting (waarin bijvoorbeeld op blz. 5 staat dat de maatschappelijke opvattingen nog onvoldoende uitgekristalliseerd zijn) en de reactie van de regering op het advies van de Raad van State dat de maatschappelijke opvattingen wel voldoende uitgekristalliseerd zijn. Deze leden meenden dat deze maatschappelijke opvattingen nog volop in ontwikkeling zijn. Verder vroegen deze leden welke vormen van onderscheid wel geoorloofd zijn en waarom niet in eerste instantie advertenties.

In de reactie op het advies van de Raad van State is aangegeven dat de maatschappelijke opvattingen voldoende ontwikkeld zijn om tot wetgeving over te gaan. In de memorie van toelichting is gesteld dat de maatschappelijke opvattingen nog te veel in ontwikkeling zijn om een volledig gesloten systematiek te realiseren.

De leden van de CDA-fractie wezen erop dat de RCO de voorkeur geeft aan de open systematiek van het vorige wetsvoorstel nu een volledig gesloten systeem niet te realiseren is. De leden van de CDA-fractie vroegen om een heldere uiteenzetting van de keuze tussen beide systemen en de daaraan ten grondslag liggende overwegingen. De RCO komt op grond van de omstandigheid dat in het wetsvoorstel – overigens weloverwogen – is gekozen voor meer open formulering van de uitzonderingsgronden tot de conclusie dat een open systeem de voorkeur verdient.

Evenwel mag niet uit het oog worden verloren dat er een duidelijk onderscheid bestaat tussen enerzijds het ten aanzien van de uitzonderingsgronden gehanteerde systeem (te weten een algemeen geformuleerde uitzonderingsgrond of een limitatieve opsomming van benoemde uitzonderingsgronden) en anderzijds de open formulering van de uitzonderingsgronden. Ten aanzien van de uitzonderingsgronden is – in aansluiting bij de AWGB – gekozen voor een gesloten systeem. Naast de in het wetsvoorstel genoemde gronden kan geen beroep worden gedaan op een andere – niet benoemde – uitzonderingsgrond. Bij de uitwerking van deze uitzonderingsgronden is in verband met de specifieke kenmerken van de discriminatiegrond leeftijd gekozen voor een meer open formulering. Deze minder strikte formulering van de specifieke uitzonderingsgronden laat echter het gesloten systeem van het wetsvoorstel onverlet.

De hiervoor weergegeven conclusie van de RCO kan de regering dan ook niet onderschrijven. Anders dan in een open systeem van uitzonderingen biedt het onderhavige wetsvoorstel een duidelijk toetsingskader dat ruimte biedt voor weging van de individuele omstandigheden in elk concreet geval. Deze nieuwe opzet van het wetsvoorstel komt overigens ook tegemoet aan de in de Tweede Kamer tegen het vorige wetsvoorstel geuite kritiek, dat de open normstelling te weinig geconcretiseerd was (TK 25 677).

De leden van de fractie van D66 vroegen waarom hier en daar afwijkende terminologie in relatie tot de AWGB wordt gebruikt.

Vooropgesteld moet worden dat voor wat betreft de systematiek van de uitzonderingen in het onderhavige wetsvoorstel aansluiting is gezocht bij de AWGB. Dit heeft geleid tot een gesloten stelsel van uitzonderingen voor wat betreft het verbod van onderscheid naar leeftijd. Bij de formulering van de specifieke uitzonderingsgronden is het bijzondere karakter van het verbod van leeftijdsdiscriminatie bij de arbeid en van de uitzonderingsgrond «leeftijd» als zodanig de leidraad geweest. Dit heeft geresulteerd in een 7-tal uitzonderingen die ieder gekenmerkt worden door een eigen formulering en inhoud, die afwijkt van de in de AWGB genoemde uitzonderingen. Dit is een onvermijdelijk gevolg van de specifieke aspecten van het verbod van leeftijdsdiscriminatie.

De leden van de SGP-fractie vroegen waarom in het voorliggende wetsvoorstel is gekozen voor een andere opzet dan in wetsvoorstel 25 677.

In het onderhavige wetsvoorstel is – in aansluiting bij de AWGB – gekozen voor de structuur van een algemene wet. Deze structuur laat de mogelijkheid open om te gelegener tijd de werkingssfeer van het wetsvoorstel uit te breiden naar andere terreinen dan de arbeid.

Het vorige wetsvoorstel voorzag overigens niet alleen in wijziging van titel 7.10 BW en de Ambtenarenwet, maar ook in een verbod op leeftijdsdiscriminatie voor arbeidsrelaties waarin anders dan krachtens arbeids-overeenkomst of ambtelijke aanstelling onder gezag arbeid wordt verricht. In het onderhavige wetsvoorstel zijn, ten behoeve van de duidelijkheid en de herkenbaarheid al deze elementen in één wettelijk kader ondergebracht en niet, zoals in wetsvoorstel 25 677, in verschillende wetten.

De leden van de SGP-fractie vroegen in hoeverre de voorgestelde regeling in overeenstemming is met de op dit terrein gevormde jurisprudentie. In het onderhavige wetsvoorstel wordt het verbod van onderscheid naar leeftijd nader ingevuld voor bepaalde terreinen van de arbeid. In de woorden van de SGP-fractie kan gesproken worden van codificatie. In de jurisprudentie is, evenals in het onderhavige wetsvoorstel, sprake van een belangenafweging in het kader van de vraag of er sprake is van een objectieve rechtvaardiging. In het onderhavige wetsvoorstel wordt deze belangenafweging in horizontale verhoudingen duidelijk genormeerd.

2.2 Werkingsfeer

De leden van de fractie van de PvdA vroegen of het kabinet van mening is dat opname van onheuse bejegening in een wettelijk verbod op leeftijdsdiscriminatie zou aansluiten bij de (gekozen systematiek in de) ontwerprichtlijnen en het actieprogramma op grond van het nieuwe artikel 13 van het EG-Verdrag.

Over de, door de Europese Commissie voorgestelde, ontwerprichtlijnen en het actieprogramma vinden momenteel besprekingen op EU-niveau plaats. Het is nog niet duidelijk of en hoe de onheuse bejegening uiteindelijk in de richtlijn zal worden opgenomen. De regering wil de resultaten van deze discussie eerst afwachten.

De leden van de PvdA-fractie vroegen wanneer de uitkomsten van het onderzoek naar beschermende bepalingen inzake ontslag te verwachten valt en op welke regelingen de regering doelt.

De leden van de VVD-fractie stelden een uitvoerige reactie op prijs op het thema «ontslag» en de resultaten van de inventarisatie naar beschermende bepalingen. Zij betreurden het dat een dergelijke inventarisatie nog niet voorhanden is en een finale afweging nog niet bij de behandeling van het wetsvoorstel kan worden gemaakt. Zij vroegen wat de effecten zullen zijn indien alsnog ontslag onder de werkingssfeer van het wetsvoorstel wordt gebracht als het gaat om de arbeidsmarktpositie van ouderen en de pensioengerechtigde leeftijd.

Ook de leden van de fracties van de CDA en van D66 vroegen hiernaar, naar aanleiding van verschillende adviezen. De leden van de D66-fractie waren van mening dat de werkingssfeer uitgebreid dient te worden met beëindiging van de arbeidsverhouding en de leden van de fractie van GroenLinks vroegen waarom dit niet alvast is gebeurd.

De regering heeft kennis genomen van de opvattingen, van onder andere de CGB en de vakbonden, dat beëindiging van de arbeidsverhouding onder het verbod van leeftijdsdiscriminatie gebracht zou moeten worden. Ook de regering acht het in beginsel wenselijk om leeftijdsdiscriminatie bij beëindiging van de arbeidsverhouding te verbieden. Zoals in de memorie van toelichting van het onderhavige wetsvoorstel was aangekondigd, heeft de regering een inventarisatie uitgevoerd naar CAO-afspraken en regelingen in wet- en regelgeving, waarin leeftijdscriteria in relatie tot beëindiging van de arbeidsverhouding voorkomen. Uit deze inventarisatie is gebleken, dat bij uitbreiding van de werkingssfeer met beëindiging van de arbeidsverhouding, onderscheid naar leeftijd relevant is bij afspraken en regelingen inzake onder andere (pre)pensionering, vervroegde uitkering, functioneel leeftijdsontslag en het anciënniteits- en het afspiegelingsbeginsel, zoals vastgelegd het Ontslagbesluit.

Mede aan de hand van de resultaten van deze inventarisatie, zijn de mogelijkheden bestudeerd om beëindiging van de arbeidsverhouding onder de werkingssfeer van het onderhavige wetsvoorstel te brengen. De regering is daarbij tot de conclusie gekomen dat de tijd daarvoor thans nog niet rijp is, gelet op de problemen die zich daarbij voordoen. Zo zijn het anciënniteits- en het afspiegelingsbeginsel in het kader van de preven-

tieve ontslagtoets uitdrukkelijk bedoeld om oudere werknemers tegen ontslag te beschermen. Opgemerkt zij dat ook in de rijksoverheidssector, hoewel daar geen sprake is van een preventieve ontslagtoets, overheids-werkgevers bij reorganisaties het anciënniteitsbeginsel dienen toe te passen en waar nodig het afspiegelingsbeginsel kunnen hanteren. Deze materie zou derhalve van de werkings sfeer van een eventueel wettelijk verbod van leeftijdsdiscriminatie bij beëindiging moeten worden uitgesloten. Voor de marktsector houdt dat in, dat een belangrijke beëindigingsroute, nl. de ontslagvergunning gevolgd door opzegging, niet onder dit wettelijk verbod zou vallen. Voor een andere beëindigingsroute, de ontbinding via de kantonrechter, geldt evenwel het discriminatieverbod onverkort voor de werkgever. Derhalve zou het discriminatieverbod naar leeftijd onder omstandigheden voor de verschillende ontslagroutes verschillend en mogelijk zelfs tegenstrijdig uit kunnen pakken. Dit acht de regering niet wenselijk, waardoor een aanpassing van het huidige ontslagrecht aangewezen lijkt. Nu echter de Adviescommissie Duaal Ontslagstelsel eind 2000 het kabinet zal adviseren over de inrichting van het toekomstig ontslagstelsel is een dergelijke wijziging thans niet aan de orde.

Daarnaast is het de vraag hoever een eventueel discriminatieverbod bij beëindiging zou moeten reiken. Zou alleen opzegging daaronder moeten vallen of zou een dergelijk discriminatieverbod nog verder moeten reiken en bijvoorbeeld ook van toepassing moeten zijn op een beëindiging met wederzijds goedvinden? Ook verdient de vraag, welke afspraken en regelingen in het kader van pensionering wel of niet onder een dergelijk verbod zouden moeten vallen, nadere bestudering.

De regering wil zich hierover buigen. In dat kader zullen ook deskundigen op dit terrein worden geraadpleegd. Hierbij zal mede worden betrokken de richtlijn tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in werkgelegenheid en beroep, die ter uitvoering van artikel 13 EG-Verdrag voorbereid wordt. Naar verwachting zal het verbod op leeftijdsdiscriminatie bij de arbeid op Europees niveau geen gesloten systeem van uitzonderingen inhouden.

Verder wensten de leden van de VVD-fractie geïnformeerd te worden over de voortgang en de resultaten van het door de regering, in antwoord op vragen over het misbruik van de WW als afvloeiingsregeling voor oudere werknemers, toegezegde onderzoek.

Het bedoelde onderzoek is ter hand genomen. Naar verwachting zal dit onderzoek in enkele maanden worden afgerond.

Verder vroegen deze leden of er al een indicatie bestaat van de hoeveelheid en soort gevallen waarin «oudere» werknemers worden ontslagen, bijvoorbeeld omdat zij te duur worden?

In aanvulling op het antwoord op eerdere vragen van onder andere de SP-fractie naar de verklaring van de lage arbeidsparticipatie van ouderen wordt het volgende opgemerkt.

De instroom in de WW geeft een indicatie van het aantal ontslagen werknemers van 50 jaar en ouder. In de inleiding (paragraaf 1) is aangegeven dat de arbeidsparticipatie van oudere werknemers de afgelopen jaren is toegenomen. De instroom in de WW is in deze periode echter stabiel gebleven. Het is niet bekend in hoeverre er een relatie bestaat tussen de loonkosten van oudere werknemers en de instroom van deze groep in de WW. Wel wordt op dit moment een onderzoek uitgevoerd naar de praktijk rond ontslag¹. Daarin wordt ondermeer onderzocht of ouderen vaker dan jongeren worden ontslagen en of de leeftijd van de werknemer invloed heeft op de keuze van de werkgever voor een bepaalde beëindigingsroute. Zodra dit onderzoek is afgerond, zal de Tweede Kamer geïnformeerd worden.

¹ Eindrapport Het duaal ontslagstelsel: beëindiging van arbeidsrelaties in de praktijk, 2000.

Deze leden vroegen verder of de beëindiging van een tijdelijk contract op het moment dat aan de werknemer het volwassen-minimumloon moet worden betaald, ook onder dit verbod van leeftijdsdiscriminatie valt. Aangenomen wordt dat deze leden met «dit verbod» een eventuele uitbreiding van het wetsvoorstel met beëindiging van de arbeidsverhouding bedoelen. De regering wijst erop dat ingevolge artikel 9, onderdeel b van het wetsvoorstel onderscheid naar leeftijd op basis van het minimumjeugdloon, buiten de werkingssfeer van de wet valt. Dit betekent dat de minimumjeugdlooner die zeer eenvoudige arbeid verricht en die wordt ontslagen op het moment dat hij onder het volwassen-minimumloon valt, geen beroep kan doen op het verbod van leeftijdsdiscriminatie, bij de beëindiging van de arbeidsverhouding.

De leden van de VVD-fractie vroegen de regering, meer expliciet in beleidsmatige zin, aan te geven onder welke omstandigheden de regering ten aanzien van welke terreinen uitbreiding van de werkingssfeer zal overwegen.

De regering zal uitbreiding van de wetgeving overwegen wanneer zich in de praktijk knelpunten blijken voor te doen die regelgeving noodzakelijk maken. Daarnaast kan, zoals gesteld, internationale regelgeving een aanleiding vormen voor aanpassing van nationale wetgeving. In dit kader zijn de eerder genoemde ontwikkelingen met betrekking tot artikel 13 van het EG-Verdrag relevant.

Verder vroegen deze leden expliciet aan te geven op welke terreinen ten aanzien van welke uitvoeringsorganen er op dit punt (i.c. de terreinen die onder de werkingssfeer van het voorgestelde verbod vallen) de meeste knelpunten bestaan en deze ook concreet te benoemen.

Er zijn geen kwantitatieve gegevens voorhanden op dit punt. Wel bestaat, op basis van signalen uit de praktijk, bijvoorbeeld via de Postbus 51 informatietelefoon, brieven en publicaties, het beeld dat vooral ouderen bij arbeidsbureaus, werving- en selectiebureaus, uitzendbureaus of uitvoeringsorganen van de sociale zekerheidswetgeving ondervinden dat zij niet bemiddeld worden in verband met hun leeftijd. De resultaten van een, door de Algemene Nederlandse Bond voor Ouderen op 11 januari 2000 georganiseerde, melddag bevestigen dit beeld.

De leden van de VVD-fractie vonden dat de genoemde voorbeelden in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 3, lid, 2, onderdelen e en f weliswaar helder zijn maar achten deze als leidraad te diffuus. Het ligt nogal voor de hand, zoals de regering enigszins overbodig stelt, dat een leeftijds-onderscheid gerechtvaardigd is in het geval een 51 jarige een opleiding wil volgen voor een functie met een maximumleeftijdsgrens van 50 jaar respectievelijk een specifiek voor jongeren ontwikkelde opleiding. Deze leden nodigden de regering uit iets serieuzer op dit thema in te gaan omdat zij het onwenselijk zouden vinden indien de uitbreiding van de werkingssfeer van deze wet op dit terrein onvoldoende houvast zou bieden voor de uitvoeringspraktijk. Of is de regering hier impliciet toch van mening dat een en ander eerst door middel van jurisprudentie ingevuld kan worden? De magere onderbouwing van situaties waarin een leeftijds-onderscheid hier gerechtvaardigd kan zijn, baarde deze leden zorgen. Helderheid is hier geboden, niet in de laatste plaats omdat ook vanuit ondernemingsorganisaties de indruk is ontstaan dat inspanningen van werkgevers op de terreinen van arbeidsbemiddeling en scholing voor bepaalde groepen (zoals jongeren) onmogelijk zouden worden tenzij daarin via wetgeving wordt voorzien. Deze leden vroegen de regering met klem om zeer uitgebreid op deze vragen in te gaan om een uiteindelijk standpunt te kunnen bepalen.

De regering is van mening dat leeftijd in principe geen rechtvaardiging kan vormen voor onderscheid op het terrein van de arbeidsbemiddeling

en scholing. Uitsluitend in bijzondere situaties, waarbij sprake is van een rechtstreeks verband tussen leeftijd en het beoogde doel van de arbeidsbemiddeling c.q. de scholing, en waarbij het beoogde doel niet op een andere wijze is te realiseren, kan leeftijd als onderscheidend criterium worden gehanteerd. In de memorie van toelichting is een aantal van dergelijke bijzondere situaties genoemd. In de praktijk zal iedere situatie op zijn merites moeten worden beoordeeld. De regering acht het niet voorstelbaar, dat aan deze vereisten kan worden voldaan als bijvoorbeeld in een bedrijf alleen de werknemers jonger dan 35 jaar in de gelegenheid worden gesteld om cursussen te volgen en de oudere werknemers niet. En ook niet als een arbeidsbureau of een uitzendbureau 50-plussers weigert in te schrijven, omdat deze personen toch geen kansen meer zouden hebben op de arbeidsmarkt. Verder zal een uitzendbureau, dat zich heeft gespecialiseerd in de bemiddeling van ouderen, zich wel degelijk op cliënten van een bepaalde (oudere) leeftijdscategorie kunnen richten. Dit uitzendbureau zal echter, naar de mening van de regering, in strijd met het onderhavige wetsvoorstel handelen, als het weigert een persoon van een andere leeftijdsgroep in te schrijven en te bemiddelen, als deze persoon (ondanks het specialisme van dat uitzendbureau) dit wenst.

De leden van de fractie van de VVD vroegen wanneer de Kamer de aangekondigde inventarisatie ten aanzien van arbeidsvoorwaarden tegemoet kan zien. Ook de leden van de D66-fractie en van de fractie van Groen-Links waren benieuwd naar de resultaten. De leden van de VVD-fractie konden de keuze van de regering billijken om het terrein van de arbeidsvoorwaarden en ook het enkele aspect «onheuse bejegening» niet onder de werkingssfeer te brengen. Wel vroegen zij in te gaan op het verband met de term «harrassment» als opgenomen in artikel 13 van het Verdrag van Amsterdam. De leden van de D66-fractie waren van mening dat de werkingssfeer moet worden uitgebreid met arbeidsvoorwaarden en onheuse bejegening en wezen erop dat bij het Landelijk Bureau Leeftijdsdiscriminatie (verder LBL) veel klachten binnenkomen in verband met onheuse bejegening op grond van leeftijd.

De vraag over de relatie met het EG-Verdrag ten aanzien van «harrassment» is hiervoor beantwoord naar aanleiding van eenzelfde vraag van de leden van de PvdA-fractie. De inventarisatie op het terrein van arbeidsvoorwaarden is later van start gegaan dan de inventarisatie op het terrein van beëindiging van de arbeidsverhouding. Het terrein van de arbeidsvoorwaarden wil de regering eerst goed in beeld krijgen alvorens eventueel dit terrein onder de werkingssfeer van het wetsvoorstel te brengen. Reden van deze opvatting is dat het wetsvoorstel een gesloten systeem kent, waardoor voor ieder onderscheid naar leeftijd, dat geoorloofd moet worden geacht, een uitzondering in de wet moet worden opgenomen. Zolang maatschappelijke en politieke opvattingen over functioneel gebruik van leeftijdscriteria niet zijn uitgekristalliseerd, is het niet mogelijk een limitatieve opsomming van uitzonderingen te formuleren. De regering volgt de ontwikkelingen op dit terrein nauwlettend evenals de ontwikkelingen in het kader van artikel 13 van het EG-Verdrag. De algemene kaderrichtlijn, die ter uitvoering van artikel 13 van het EG-Verdrag is voorgesteld en waarin leeftijd is opgenomen, strekt zich ook uit tot arbeidsvoorwaarden. Vooralsnog is daarin echter gekozen voor een open systeem voor de grond leeftijd. Zolang nog niet precies vaststaat wat in deze richtlijn geregeld zal worden, kan de regering daarop niet vooruitlopen. Ook zal de regering nauwlettend de afspraken volgen die in de praktijk door de sociale partners over arbeidsvoorwaarden worden gemaakt. In overleg met ondermeer de Arbeidsinspectie, die jaarlijks een arbeidsvoorwaardenonderzoek uitvoert, is bezien op welke wijze de inventarisatie het beste vormgegeven en uitgevoerd kan worden.

Vooralsnog is besloten deze inventarisatie te beperken tot een CAO-onderzoek en een onderzoek van arbeidsvoorwaardelijke regelingen voor ambtenaren.

De leden van de VVD-fractie vroegen de regering uitgebreid te reageren op de kritiek van het LBL inzake de hantering van het begrip «evenwichtige leeftijdsopbouw». Gesteld wordt dat dit begrip verschillend zou worden ingevuld en uitsluiting van ouderen tot gevolg zou hebben hetgeen haaks staat op het beoogde doel van de hogere arbeidsparticipatie van ouderen.

Het LBL stelt in haar publicatie «Evenwichtige leeftijdsopbouw: een verkenning», dat uit een analyse van het LBL blijkt dat veel ondernemingen streven naar een evenwichtige leeftijdsopbouw van hun personeelsbestand, veelal zonder dat duidelijk is waarom, en wat men er precies mee bedoelt. In de praktijk – zo stelt het LBL – leidt dit streven al snel tot het stellen van leeftijdsgrenzen bij bijvoorbeeld vacatures. Door het ontbreken van een duidelijke motivering en invulling, brengt toepassing van het criterium evenwichtige leeftijdsopbouw het risico van leeftijdsdiscriminatie van met name 40-plussers met zich mee. De regering heeft in het onderhavige wetsvoorstel een uitzondering opgenomen waarin bepaald is dat onderscheid op grond van leeftijd toegestaan kan zijn wanneer dit een zwaarwegend bedrijfs- of dienstbelang dient. In zo'n geval moet er een relatie bestaan tussen het onderscheid naar leeftijd en het zwaarwegend bedrijfs- of dienstbelang, en moet het onderscheid noodzakelijk zijn.

In de artikelsgewijze toelichting bij artikel 3, lid 2, onderdeel a, geeft de regering een voorbeeld van een situatie waarin het toegestaan kan zijn om mensen uit een bepaalde leeftijdscategorie te werven. Dat kan het geval zijn wanneer in een onderneming de meerderheid van het leidinggevend personeel op korte termijn de pensioengerechtigde leeftijd zal bereiken. In een dergelijke situatie is het toegestaan mensen uit een bepaalde leeftijdscategorie te werven.

Uit deze toelichting blijkt dat «evenwichtige leeftijdsopbouw» als zodanig niet als zwaarwegend bedrijfs- of dienstbelang kan gelden. De continuïteit van en de bedrijfsvoering van de onderneming kunnen onder omstandigheden wel een zwaarwegend bedrijfs- of dienstbelang opleveren. In het verband van deze belangen is het voorstelbaar dat in bijzondere omstandigheden, zoals het gegeven voorbeeld, het streven naar een evenwichtige leeftijdsopbouw, binnen bijvoorbeeld een bepaalde functiegroep of in een bepaald bedrijfsonderdeel, noodzakelijk is.

Het enkele streven naar een evenwichtige leeftijdsopbouw in een onderneming zal derhalve nooit een geoorloofd onderscheid naar leeftijd kunnen opleveren, doch alleen als dit noodzakelijk is in relatie met een zwaarwegend bedrijfs- of dienstbelang.

De leden van de VVD-fractie vroegen om een reactie op het commentaar van de CGB en het LBL over het buiten de wet vallen van het vrije beroep en arbeidsverhoudingen waarbij niet onder gezag wordt gewerkt. De in de artikelsgewijze toelichting gegeven verklaring ervaren deze leden als enigszins mager.

De CGB merkt in haar commentaar van november 1998 op dat het haar, op grond van binnengekomen klachten, bekend is dat ook vrije beroepen met uitsluiting te maken krijgen. De AWGB biedt hen wel bescherming. De CGB bepleit een ruim begrip arbeidsverhouding en stelt voor om ook overeenkomsten van opdracht of aanneming van werk en het vrije beroep onder de werkingssfeer van de wet te brengen. Dit zou volgens de commissie kunnen worden bereikt door af te zien van het vereiste van een gezagsverhouding. Het LBL wijst er op dat bij alle typen arbeidsverhoudingen mensen op grond van hun leeftijd worden afgewezen bij sollicitaties. Het LBL wijst ook op de toenemende flexibilisering van de arbeids-

markt. Tenslotte pleit het LBL ervoor om het vrije beroep onder deze wet te brengen.

Vooropgesteld dient te worden dat de in het wetsvoorstel getrokken lijn niet zozeer bepaald wordt door eventuele bezwaren tegen een uitbreiding van de reikwijdte van het wetsvoorstel, maar meer door de vraag of een dergelijke uitbreiding noodzakelijk is.

Bij de in dit wetsvoorstel gemaakte afbakening is overwogen dat bij arbeidsverhoudingen waarin niet onder gezag wordt gewerkt, zoals bij freelancers het geval kan zijn, er sprake is van een andere (rechts)verhouding tussen partijen dan tussen werkgever en werknemer. In een arbeidsverhouding in het kader van een arbeidsovereenkomst heeft de werknemer een meer afhankelijke positie ten opzichte van de (aspirant)-werkgever.

Met het onderhavige wetsvoorstel wordt beoogd de bescherming van de werknemer en de versterking van zijn rechtspositie te bevorderen. Deze overwegingen spelen overigens in algemene zin een rol in het arbeidsovereenkomstenrecht.

Overigens zou een eventuele uitbreiding naar de mening van de regering niet moeten plaatsvinden door het oprekken van het begrip «arbeidsverhouding» maar door de introductie van een apart artikel, zoals artikel 6 van de AWGB. Een ruim begrip arbeidsverhouding, waarin het gezagsvereiste ontbreekt, is naar de mening van de regering niet wenselijk aangezien in dat geval dit begrip een andere inhoud krijgt dan in andere gelijke behandelingsregelingen, zoals de AWGB.

De leden van de CDA-fractie onderschreven de opvatting dat leeftijd geen rol dient te spelen bij het aanbieden van scholing en andere arbeidsmarkt-instrumenten. Het verbod richt zich hierbij tot de werkgever of uitkeringsinstantie. Deze leden vroegen of het juist is dat opleidingsinstituten wel leeftijdsgebonden cursussen en opleidingen mogen aanbieden.

Zoals in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is aangegeven, richt het verbod van onderscheid naar leeftijd zich niet tot opleidingsinstituten maar tot degene die onderwijs (scholing of vorming) laat volgen voorafgaand aan of tijdens een arbeidsverhouding. Opleidingsinstituten mogen derhalve leeftijdsgebonden cursussen en opleidingen aanbieden, mits dit is toegestaan op grond van artikel 1 Grondwet en overige gelijke behandelingswetgeving.

De leden van de fractie van D66 waren blij met de laagdrempelige toegang tot de met informatie- en onderzoeksbevoegdheden toegeruste Commissie gelijke behandeling. Zij vroegen zich af of de personele uitbreiding van de CGB tijdig in gang kan worden gezet. De leden van de fractie GroenLinks vroegen wanneer de CGB kan beschikken over de extra middelen om aan de toename in verzoeken te kunnen voldoen en wat de omvang is van deze middelen. Met de CGB is overleg gevoerd over de benodigde extra middelen in verband met de uitvoering van dit wetsvoorstel. Op basis van dit overleg is besloten de CGB een extra budget van 1,1 miljoen per jaar te verschaffen. Het Ministerie van Justitie zal, in overleg met de betrokken departementen, afspraken met de CGB maken over het eventueel beschikbaar stellen van een deel van het budget voorafgaand aan de inwerkingtreding van de wet in verband met voorbereidingswerkzaamheden. Voor voorbereiding worden geen extra middelen beschikbaar gesteld, wel kan de CGB de mogelijkheid krijgen eerder over het budget te beschikken.

3. De effectiviteit en de naleving van het verbod van onderscheid naar leeftijd

De leden van de VVD-fractie deelden de mening van de regering dat ondanks het feit dat men zich uiteraard in en buiten rechte op de in de wet verankerde norm zal kunnen beroepen na het vigerend worden van deze wet, er vooral een preventieve werking van uit zal kunnen gaan. Deze preventieve werking zal naar de mening van deze leden ook bij kunnen dragen aan de vereiste cultuuromslag ten aanzien van de actieve positie van ouderen in onze samenleving en op de arbeidsmarkt. Deze leden wensten daarbij aan te tekenen dat, getuige de zeer lage arbeidsparticipatie van ouderen, een dergelijke cultuuromslag zeker ook gewenst is bij de ouderen zelf. Zij vroegen de regering of zij deze mening deelt. De regering deelt de mening van de leden van de VVD-fractie inzake de wenselijkheid en noodzaak van een cultuuromslag (bij alle betrokken partijen, en dus ook bij ouderen zelf) ten aanzien van de actieve positie van ouderen in onze samenleving en arbeidsmarkt en wil daaraan toevoegen dat juist het feit dat men zich op deze wettelijke norm kan beroepen, zal bijdragen aan de preventieve werking van dit verbod en aan het bewerkstelligen van een cultuuromslag.

De leden van de VVD-fractie vroegen om een actueel overzicht van de gevallen waarin de niet-bindende uitspraak van de CGB al dan niet wordt gevolgd. Ook vroegen zij inzicht in het aantal gevallen dat mensen al dan niet met succes de weg naar de rechter hebben afgelegd nadat de CGB hen in het gelijk had gesteld maar deze uitspraak niet was gevolgd. Uit een recente evaluatie van de gelijke behandelingswetgeving (Asscher-Vonk en Groenendijk, 1999¹), die u bij brief van 30 november 1999 is aangeboden, blijkt dat de CGB in 1997 90 keer heeft geoordeeld dat er sprake was van strijd met de wet (direct of indirect onderscheid). De CGB werd in twee op de drie gevallen door de betrokken partijen geïnformeerd over wat er met haar oordeel is gebeurd. In de helft van de gevallen werd het oordeel opgevolgd door de wederpartij. In een kwart van de gevallen weigerde de wederpartij het oordeel op te volgen. In de overige gevallen wilde de wederpartij het oordeel van de rechter afwachten of gaf de wederpartij aan zich nader te willen beraden. Actuele cijfers ten aanzien van de resultaten van juridische vervolgingen zijn niet beschikbaar.

De leden van de VVD-fractie hechtten met de regering aan een gedegen en effectieve voorlichting. Naast de genoemde activiteiten van het Ministerie van VWS vroegen deze leden in welke mate het departement van SZW zelf concrete voorlichtingsactiviteiten rond deze wet vorm zal geven. Op dit moment wordt een voorlichtingsstrategie ontwikkeld om de informatie over deze wet te verspreiden. Daartoe zal in ieder geval een brochure worden ontwikkeld. Bezien wordt in hoeverre intermediairen ingeschakeld kunnen worden en welke voorlichtingsinstrumenten verder ingezet kunnen worden om de verschillende doelgroepen optimaal te bereiken.

Verder wijst de regering deze leden er op, dat er een breder voorlichtingstraject gelijke behandeling loopt. In het kader van dit project worden door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid samen met de CGB meerdere brochures ontwikkeld en activiteiten ontplooid om informatie over gelijke behandeling te verspreiden. Zo zijn inmiddels twee brochures verschenen over de gelijke behandeling bij werving en selectie en zal in het najaar een themadag aan dit onderwerp worden besteed. Het betreft een meerjarig traject, waarin thans brochures worden ontwikkeld over gelijke behandeling tijdens het werk, waarin onderwerpen aan bod komen zoals gelijke behandeling bij arbeidsvoorwaarden, beloning, scholing en ontslag. In deze brochure wordt tevens informatie verstrekt over gelijke behandeling in brede zin, zoals over het begrip directe en indirecte discrimi-

¹ Gelijke behandeling: regels en realiteit. Een juridische en rechtssociologische analyse van de gelijke-behandelingswetgeving, hoofdstuk II.5, onder redactie van prof. mr. I. P. Asscher-Vonk en prof. mr. C. A. Groenendijk, Sdu Uitgevers, Den Haag, 1999.

minatie, over de rechten en plichten ten aanzien van gelijke behandeling van betrokken partijen op een bepaald terrein van de arbeid en over de rol van de CGB. Verder is, in navolging van een toezegging van de toenmalige minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in de brief van 14 februari 1997 over de effectiviteit van de WGB, een interdepartementale werkgroep gevormd, waarin ook de CGB participeert. In deze werkgroep worden voorlichtingsactiviteiten van de betrokken departementen gecoördineerd en op elkaar afgestemd.

Ook zouden de leden van de VVD-fractie wensen dat de regering in het kader van dit wetsvoorstel zeer uitgebreid ingaat op hetgeen verwoord is in het SER-advies «Bevordering arbeidsdeelname ouderen», voorzover betrekking hebbend op dit wetsvoorstel. Zo is door de Raad van de Centrale Ondernemingsorganisaties (verder RCO) gesteld dat uitvoering van de daarin opgenomen voorstellen de belangrijkste oorzaken van leeftijdsdiscriminatie zal wegnemen, hetgeen effectiever zou zijn dan wetgeving. Ook vroegen deze leden de regering aan te geven wanneer uitvoering wordt gegeven aan de motie Wilders c.s. inzake de introductie van premiedifferentiatie in de WW gericht op ouderen. De regering verwijst deze leden naar paragraaf 1 en 2, waar de regering in antwoord op vragen van, onder meer, de VVD-fractie uitvoerig op deze onderwerpen is ingegaan. In het kabinetsstandpunt over het SER-advies «Bevordering arbeidsdeelname ouderen» is aangekondigd dat over premiedifferentiatie in de WW gericht op ouderen dit voorjaar een aparte kabinetsreactie komt.

De leden van de CDA-fractie vroegen om een nadere onderbouwing van het argument dat de rechter ongeëxpliciteerde discriminatieverboden met de nodige terughoudendheid betreft in zijn afwegingen. Zijn er rechterlijke uitspraken met betrekking tot leeftijdsdiscriminatie bekend waaruit dit blijkt, zo vroegen deze leden.

De gesignaleerde terughoudendheid ten aanzien van niet door wetgeving bestreken gronden van onderscheid is naar de mening van de regering te verklaren door het feit dat dan de belangenafweging in horizontale verhoudingen niet door de wetgever is genormeerd.

In dit verband verwijst de regering naar het arrest van de Hoge Raad van 13 januari 1995, NJ 1995, 430 waarin de Hoge Raad oordeelde dat er sprake was van een redelijke en objectieve rechtvaardiging en tegelijkertijd erop wees dat de vraag of het hanteren van leeftijdsgrenzen in arbeidsverhoudingen in beginsel geoorloofd is, onderwerp is van parlementaire gedachtenwisseling. Overigens kan ook via de norm van «het goed werkgeverschap» op impliciete wijze toepassing worden gegeven aan het grondrecht van gelijke behandeling (zie bijvoorbeeld President rechtbank Utrecht, 21 januari 1999, KG 1999, 61).

In aansluiting op enige vragen over de terughoudendheid van de rechter ten aanzien van ongeëxpliciteerde discriminatieverboden vroegen de leden van de CDA-fractie in de beantwoording daarvan ook in te gaan op artikel 13 van het EG-Verdrag, waardoor onder meer leeftijdsdiscriminatie door de Raad kan worden bestreden.

In het op 1 mei 1999 in werking getreden Verdrag van Amsterdam is een nieuw artikel 13 in het EG-verdrag opgenomen, op grond waarvan de Raad passende maatregelen kan nemen om discriminatie op grond van geslacht, ras of etnische afstamming, godsdienst of levensovertuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid te bestrijden. De Europese Commissie heeft op 6 januari jongstleden een drietal voorstellen ter implementatie van artikel 13 EG-Verdrag naar de Raad gezonden. Het betreft onder meer een richtlijn tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling bij de arbeid en het vrije beroep. Dit richtlijnvoorstel beoogt ook gelijke behandeling op grond van leeftijd te bewerkstelligen.

Indien dit voorstel door de EU-lidstaten wordt aangenomen, dan zal dit de lidstaten noodzaken tot implementatiemaatregelen zoals een wettelijk verbod van onderscheid op grond van leeftijd.

De leden van de CDA-fractie vroegen wat het kabinet verwacht van jurisprudentie en uitspraken van de Commissie gelijke behandeling en of een en ander aanleiding zou kunnen geven de wet te veranderen. Naar verwachting zullen rechterlijke uitspraken en de oordelen van de Commissie gelijke behandeling een nadere invulling kunnen geven aan de in de wet gegeven normen. Zo nodig kunnen deze ontwikkelingen tegelegenertijd bij wetwijziging in onderhavige wet worden vastgelegd.

4. Sociaal-economische effecten en gevolgen voor het bedrijfsleven

De leden van de VVD-fractie begrepen dat het moeilijk is om de effecten van het wetsvoorstel te kwantificeren, maar hebben gevraagd, omdat het om gedragsreacties gaat, hier toch een poging toe te doen. Ook de sociaal-economische effecten zouden deze leden graag in macro-economische termen geïndiceerd willen zien. De voorkeur gaat hierbij uit naar effecten in verschillende scenario's. Ook zouden zij een concrete kwantitatieve doelstelling willen zien inzake de gewenste hogere arbeidsparticipatie van ouderen. Via het vooraf formuleren van heldere en meetbare doelstellingen van deze wet kunnen de doelstellingen van de wet worden beoordeeld.

Wat dit laatste punt betreft moet worden vooropgesteld dat dit wetsvoorstel maar een beperkt effect kan hebben, nl. op micro-niveau (in de relatie werkgever-werknemer). De wet beoogt alleen leeftijdsdiscriminatie te bestrijden. Andere instrumenten zullen effectiever zijn om een hogere arbeidsparticipatie te bewerkstelligen. In het kader van het ouderenbeleid heeft de Tweede Kamer, zoals al eerder is aangegeven, een kabinetsstandpunt ontvangen met een pakket maatregelen om dit doel te bereiken.

5. Tot slot

De leden van de fracties van PvdA, D66 en GroenLinks vroegen de regering nader in te gaan op de samenloop van leeftijdsdiscriminatie en sekse-discriminatie. De leden van de fractie van GroenLinks vroegen of er onderzoeken bekend zijn waaruit blijkt dat bepaalde groepen, bijvoorbeeld vrouwen, extra worden getroffen door leeftijdsdiscriminatie en of daarvoor aanvullende maatregelen nodig zijn? Zo nee, waarom niet? Onderscheid op grond van leeftijd bij werving en selectie in de vorm van het hanteren van een maximumleeftijdsgrens in combinatie met eisen ter zake van werkervaring en opleiding kan met name voor vrouwen nadelig uitwerken. Op dit moment is het nog steeds zo dat vrouwen – in vergelijking met mannen – hun loopbaan of hun opleiding vaker onderbreken vanwege de zorg voor kinderen. Het kan daardoor voor vrouwen moeilijker zijn om voor het bereiken van een bepaalde maximum leeftijdsgrens aan bepaalde opleidingseisen en werkervaringseisen te voldoen. Op basis van de huidige gelijke behandelingsregelgeving bestaat de mogelijkheid een maximumleeftijdsgrens aan te vechten door een beroep op het verbod van indirect onderscheid naar geslacht. Het onderhavige wetsvoorstel leidt ertoe dat geen gebruik meer hoeft te worden gemaakt van de omweg van het indirect onderscheid op grond van geslacht, maar dat de leeftijdsgrens op basis van dit wetsvoorstel direct als discriminatiegrond kan worden aangevoerd. Het verzamelen van statistisch materiaal is daarvoor dan niet meer nodig. Bovendien kan alleen een beroep worden gedaan op de in artikel 3, lid 2, genoemde uitzonderingsgronden omdat het direct onderscheid op grond van leeftijd betreft.

Er zijn geen onderzoeken bekend, waaruit blijkt dat bepaalde groepen extra worden getroffen door leeftijdsdiscriminatie. Te verwachten is echter dat niet alleen voor vrouwen, maar ook bijvoorbeeld voor immigranten die op latere leeftijd naar Nederland zijn gekomen, het hanteren van een maximumleeftijdsgrens bij werving en selectie in combinatie met opleidings- en werkervaringseisen nadelig kan uitwerken. Zowel vrouwen als immigranten zullen op basis van dit wetsvoorstel een maximumleeftijdsgrens in het kader van werving en selectie beter kunnen aanvechten. Aanvullende maatregelen worden derhalve niet nodig geacht.

De leden van de PvdA-fractie vroegen verder wat het effect zal zijn van deze nieuwe wet op de op dit moment geoorloofde voorkeursbehandeling op grond van leeftijd en wat de opvatting van de regering is over voorkeursbehandeling op grond van leeftijd tegen de achtergrond van dit wetsvoorstel.

In het onderhavige wetsvoorstel is geen uitzondering voor voorkeursbeleid opgenomen. Reden is, dat dit alleen mogelijk is als er sprake is van een structurele achterstandspositie van een bepaalde groep personen. Uit de eerder, op vragen van de leden van de SGP-fractie, gegeven antwoorden blijkt dat dit niet het geval is en dat er sprake is van een sterke groei van de arbeidsparticipatie in de afgelopen jaren, ook onder ouderen. Derhalve ontbreekt een legitimatie voor het opnemen van een uitzondering voor voorkeursbeleid.

Binnen de voorgestelde uitzonderingen is het evenwel wel mogelijk bepaalde instrumenten voor arbeidsbemiddeling of scholing specifiek in te zetten voor bepaalde leeftijdsgroepen als dit in verband met de aard of het doel daarvan noodzakelijk is. Ook is voorkeursbehandeling van bepaalde leeftijdscategorieën mogelijk binnen werkgelegenheids- of arbeidsmarktbeleid, voor zover dit beleid bij of krachtens huidige wetgeving is vastgesteld (artikel 9, onderdeel a). Hiermee blijft voorkeursbehandeling mogelijk binnen de kaders die, met goedkeuring van het Parlement, door de overheid worden gesteld.

6. Artikelsgewijze opmerkingen

Artikel 1

De leden van de PvdA-fractie wezen er op dat op enkele punten voor een andere terminologie is gekozen dan in de AWGB. Deze leden vroegen dit te beargumenteren, waarbij het met name ging om artikel 1 sub c waar de woorden «of gedragingen» niet zijn overgenomen uit de AWGB. Voorop wordt gesteld dat met deze afwijkende terminologie geen inhoudelijke wijziging is beoogd.

De formulering van artikel 1, onderdeel b, sluit aan bij artikel 646 lid 5, derde zin, Boek 7 BW en artikel 1 AWGB. De term «gedragingen» is weggelaten omdat dit voor deze discriminatiegrond niet relevant is.

De formulering van artikel 2, onderdeel a, wijkt af van die van artikel 5 lid 1, onder a, van de AWGB, voorzover het betreft de term «vacature». In artikel 5 lid 1, onder a, van de AWGB wordt eveneens gesproken van de aanbidding van een betrekking en de behandeling bij de vervulling van een openstaande betrekking.

Tussen vacature en openstaande vacature bestaat strikt genomen geen verschil, zij het dat het adjectief «openstaande» nog eens benadrukt dat de vacature nog niet is vervuld.

De leden van de VVD-fractie vroegen de regering in te gaan op het commentaar van de RCO dat het risico bestaat dat bedrijven uit angst zich voor de rechter te moeten verantwoorden, bepaalde criteria niet meer bij

een vacature vermelden, maar ze wel een rol laten spelen bij de selectie en dat het wetsvoorstel kan aanzetten tot hypocriet gedrag. De leden van de CDA-fractie vroegen of het verbod op indirect onderscheid er niet toe leidt dat deze criteria toch in het selectieproces een rol spelen en of de effectiviteit van een dergelijk verbod aangegeven kan worden. Het is niet uit te sluiten dat er werkgevers zullen zijn die zich op de door de leden van de VVD-fractie geschetste manier gaan gedragen. De regering wil hierover het volgende opmerken. Ook in de huidige situatie komt het voor dat het proces van werving en selectie weinig doorzichtig is en dat moeilijk toetsbare en weinig objectiveerbare criteria en overwegingen worden gehanteerd. Met name in een selectieproces zal het derhalve voor een sollicitant moeilijk zijn om daadwerkelijk aan te tonen dat hij of zij op grond van leeftijd is afgewezen. Juist daarom hecht de regering zeer aan de rol van de CGB, die op verzoek van de sollicitant een onderzoek kan instellen. In het kader van dit onderzoek heeft de CGB de bevoegdheid alle inlichtingen en bescheiden te vorderen die zij voor het beoordelen van de zaak redelijkerwijs noodzakelijk acht. Juist in die situaties waarin het voor de sollicitant moeilijk is om het vermoeden van onderscheid naar leeftijd te onderbouwen, kan het vragen van een oordeel aan de CGB uitkomst bieden. Verder wil de regering er op wijzen dat de Nederlandse Vereniging voor Personeelsbeleid in nauwe samenwerking met de Stichting van de Arbeid een nieuwe sollicitatiecode heeft opgesteld, waarin regels worden gesteld, die ondermeer tot doel hebben goede en duidelijke werving- en selectieprocedures te bevorderen. Als in strijd met deze code wordt gehandeld kunnen sollicitanten zich, sinds 1 april 2000, wenden tot de klachteninstantie NVP-Sollicitatiecode, die de klachten behandelt. Tot slot hebben het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de CGB recent brochures voor werkgevers en werknemers uitgebracht inzake gelijke behandeling bij werving en selectie, met informatie over rechten en plichten. Voornoemde ontwikkelingen zullen een bijdrage leveren aan een betere en duidelijker positie van sollicitanten.

Artikel 2

De leden van de fracties van CDA, PvdA en D66 vroegen waarom het begrip «vacature» wordt geïntroduceerd in plaats van betrekking zoals in de AWGB.

Zoals hiervoor in antwoord op de PvdA-fractie is opgemerkt, is met dit verschil in terminologie geen inhoudelijk verschil beoogd. Een vacature kan omschreven worden als een openstaande betrekking. Vacature sluit, naar de mening van de regering, beter aan bij het dagelijkse spraakgebruik.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of het vrije beroep onder dit wetsvoorstel valt. Zij wezen erop dat het vrije beroep wel onder de AWGB valt (artikel 6).

Zoals in de memorie van toelichting (blz. 13) en eerder in deze nota is opgemerkt, geldt het verbod van onderscheid naar leeftijd voor arbeidsrelaties waarin onder gezag van anderen arbeid wordt verricht. Het vrije beroep valt mitsdien niet onder de reikwijdte van dit voorstel.

De leden van de VVD-fractie vroegen zich af of het onder de wet brengen van bevordering wel handhaafbaar is en vragen het kabinet hier meer concreet op in te gaan.

Bij de handhaving van de in dit wetsvoorstel vervatte normen, dus ook bij ongerechtvaardigd onderscheid naar leeftijd bij een bevordering, zal de CGB een belangrijke taak krijgen. De CGB kan bij een vermoeden van schending van een norm uit eigen beweging, dan wel desgevraagd door bijvoorbeeld de betrokken werknemer of de ondernemingsraad, een onderzoek instellen. Het gaat hier om een laagdrempelige en kosteloze

procedure. Het oordeel van de CGB is weliswaar niet bindend, maar wordt in de praktijk vaak wel gevolgd door de betrokken partijen. Betrokkene kan een oordeel van de CGB ook ten grondslag leggen aan een eventuele procedure bij de rechter.

De leden van de CDA-fractie vroegen welke bezwaren bestaan tegen het onderbrengen van andere arbeidsrelaties dan arbeidsverhoudingen onder gezag onder de werking van de wet. Ook de leden van de fractie van D66 vroegen, evenals de leden van GroenLinks, waarom de vrije beroepen niet zijn opgenomen.

Wij verwijzen deze leden naar het antwoord op een zelfde vraag van de leden van de VVD-fractie in paragraaf 3. In aanvulling op dat antwoord kan er op worden gewezen dat in arbeidsrelaties waarin onduidelijkheid bestaat over het rechtskarakter daarvan, het rechtsvermoeden voor het bestaan van een arbeidsovereenkomst soelaas kan bieden (artikel 610a Boek 7 BW). Dit artikel houdt in dat degene die ten behoeve van een ander tegen beloning door die ander gedurende drie opeenvolgende maanden, wekelijks dan wel gedurende ten minste twintig uren per maand arbeid verricht, wordt vermoed deze arbeid te verrichten krachtens een arbeidsovereenkomst. Deze regel versterkt de positie van de werkende zeer, aangezien dit rechtsvermoeden geldt zolang de andere partij het niet heeft weerlegd.

Artikel 3

Algemeen

De leden van de VVD-fractie waren van mening dat de toelichting op de uitzonderingsgronden te weinig gemotiveerd, gelardeerd met niet-limitatieve ad-hoc-voorbeelden en gespeend is van concrete criteria op grond waarvan voor deze en niet voor andere uitzonderingsgronden is gekozen. Hoewel deze leden zich terdege realiseren dat een en ander voortvloeit uit de meer gesloten systematiek van de wet met een algemeen verbod en globale uitzonderingsgronden, verzochten zij de regering niettemin haar keuzen helderder en uitgebreider te motiveren voor alle uitzonderingsgronden, aan de hand van heldere criteria. Ook de leden van de PvdA-fractie vroegen de regering waarom en op grond van welke criteria voor de uitzonderingen op het verbod van onderscheid in artikel 3 is gekozen.

Het wetsvoorstel gaat uit van een gesloten systeem. Dit betekent ondermeer dat direct onderscheid naar leeftijd is verboden, tenzij het een situatie betreft waarvoor in de wet een uitzondering is opgenomen. Bij het formuleren van de uitzonderingen is er enerzijds naar gestreefd deze zo duidelijk en beperkt mogelijk te formuleren, teneinde te voorkomen dat ongeoorloofde gevallen van onderscheid naar leeftijd onder een van de uitzonderingen zouden kunnen worden gebracht. Dit zou de rechtszekerheid en de effectiviteit niet ten goede komen. Anderzijds moesten de uitzonderingen voldoende ruimte laten voor onderscheid naar leeftijd, dat onder de specifieke omstandigheden van het geval geoorloofd moet worden geacht. Naar de mening van de regering voldoen de voorgestelde uitzonderingen aan deze beide criteria.

Artikel 3 lid 1

De leden van de VVD-fractie vroegen de regering aan te geven of in andere Europese landen reeds vergelijkbare wetgeving tot stand is gekomen en zo ja, hoe de jurisprudentie zich daar heeft ontwikkeld. Ten algemene verzochten deze leden de regering nog eens helder uiteen te zetten wat precies wordt bedoeld met «objectief gerechtvaardigd» en welke uitleg de Nederlandse rechter en het Europese Hof daaraan geven?

Ook de leden van de fractie van GroenLinks vroegen de regering aan te geven wanneer het voor een werkgever objectief gerechtvaardigd is om indirect onderscheid te maken. In de toelichting wordt hierbij verwezen naar uitspraken van het Europese Hof. Om welke uitspraken gaat het hier en kunnen deze nader worden toegelicht, zo vroegen deze leden. In zekere mate is vergelijkbare wetgeving tot stand gekomen in Ierland. Leeftijd is een van de discriminatiegronden die is opgenomen in de Ierse Employment Equality Act van 1998. Bij de definitie van discriminatie is ook in Ierland aangesloten bij het geldende gemeenschapsrecht met betrekking tot sexe-discriminatie. Er is echter – net als in het onderhavige wetsvoorstel – een aantal belangrijke uitzonderingen op het verbod van leeftijdsdiscriminatie gemaakt. Deze uitzonderingen betreffen o.m. het stellen van een maximumleeftijdsgrens bij werving en selectie in verband met de behoefte van een bedrijf aan een werknemer die gedurende een redelijke periode effectief kan zijn voorafgaand aan pensionering. Ook wordt een maximumleeftijdsgrens geoorloofd geacht indien deze gebaseerd is op de kosten of de benodigde tijd om de werknemer tot een effectief niveau te trainen.

De Nederlandse rechter is verplicht de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie met betrekking tot indirect onderscheid op grond van geslacht te volgen. Het Hof heeft een zeer groot aantal arresten behandeld waarin zij het begrip «indirecte discriminatie» nader omschrijft en deze vorm van discriminatie verbiedt. Het betreft o.m. de zaken 96/80 Jenkins, 170/84 Bilka, 237/85 Rummler, 30/85 Teuling, 171/88 Rinner-Khün, 102/88 Ruzius, 109/88 Danfoss. Het begrip indirecte discriminatie, dat tot nu toe in de Europese jurisprudentie alleen betrekking heeft op de discriminatiegrond geslacht, wordt gekenmerkt door de volgende drie elementen: In de eerste plaats moet de discriminatie voortvloeien uit de toepassing van een ogenschijnlijk neutraal criterium, dat in overwegende mate personen van een bepaald geslacht treft. In de memorie van toelichting wordt gesteld dat van indirect onderscheid sprake is «wanneer een onderscheid op grond van een andere hoedanigheid dan leeftijd in de toepassing praktijk leidt tot een benadeling van hoofdzakelijk personen van een bepaalde leeftijdscategorie».

In de tweede plaats kan, wanneer een verschillende behandeling voortvloeiend uit de toepassing van een neutraal criterium is vastgesteld, de wederpartij bewijzen dat hij bij de toepassing van dit criterium een belangrijke doelstelling nastreeft. Doelstellingen die volgens het Europese Hof een afwijking van het beginsel van gelijke behandeling kunnen rechtvaardigen, zijn een reële behoefte van de onderneming of doelstellingen die in het sociaal beleid van een van de Lid-staten passen. Dit vereiste wordt in de memorie van toelichting het «vereiste van legitimiteit» genoemd.

In de derde plaats moeten de middelen die worden gebruikt om dat doel te bereiken, geschikt en noodzakelijk zijn. Deze kwestie laat het Europese Hof over het algemeen aan de nationale rechter over, omdat zij van mening is dat het hierbij om een feitelijke kwestie gaat. Deze twee laatste vereisten komen in de memorie van toelichting (blz. 13 en 14) terug onder het «vereiste van doelmatigheid» en het «vereiste van proportionaliteit».

De leden van de SGP-fractie waren van mening dat het verbod op het maken indirect onderscheid niet eenduidig en omvattend te formuleren is. Zij stelden dat een schemergebied ontstaat tussen de werkelijke motivatie en de uitgesproken motivatie om bepaalde personen buiten beschouwing te laten, waar ook de RCO op gewezen had. Het kwam deze leden voor dat ook de rechterlijke instantie of de CGB moeilijk verzwegen argumenten kunnen toetsen. Zij vernamen graag van de regering hoe zij daar tegen aankijkt en of zij van mening is dat het wetsvoorstel op dit punt voldoende sturingskracht heeft om ongewenst gedrag tegen te gaan.

De regering verwijst deze leden naar het antwoord dat zij gegeven heeft op een eerdere vergelijkbare vraag van de leden van de VVD-fractie.

De leden van de fracties van GPV en RPF vroegen naar de zelfstandige betekenis van het eerste lid van artikel 3 in relatie met het tweede lid van dat artikel. Zij stelden dat a contrario uit genoemd eerste lid valt te lezen dat direct onderscheid nooit objectief is gerechtvaardigd. Zij vroegen of zulks bedoeld is.

Direct onderscheid is uitsluitend gerechtvaardigd wanneer er sprake is van een in het tweede lid van artikel 3 opgenomen uitzonderingsgrond.

Artikel 3 lid 2 onderdeel a

Verschillende fracties stelden vragen over de uitzonderingsgrond «zwaarwegend bedrijfs- en dienstbelang niet zijnde een louter financieel belang». De leden van de CDA-fractie vroegen wat precies moet worden verstaan onder financieel belang.

Met de zinsnede «niet zijnde een louter financieel» beoogt de regering aan te geven dat onderscheid naar leeftijd in het algemeen niet gerechtvaardigd kan worden met het enkele argument van kostenbesparing of budgettaire redenen.

De leden van de fracties van VVD, SGP en RPF en GPV vroegen of de regering zich geen enkele situatie kan voorstellen waarin verschillen in loonkosten, bijvoorbeeld als nijpende bedrijfseconomische redenen, als legitieme reden voor onderscheid zouden kunnen gelden? De leden van de SGP wilden weten of hieraan met name voor de kleine werkgever geen onaanvaardbare risico's verbonden zijn. Deze leden vonden de salariskosten een gerechtvaardigd criterium van afweging voor een (kleine) werkgever bij de vervulling van een vacature.

Zoals hiervoor al is aangegeven, is de regering van mening dat verschillen in loonkosten of andere kosten op zich geen legitimatie mogen vormen voor het maken van onderscheid naar leeftijd. Dit is alleen anders wanneer het gaat om zeer eenvoudige arbeid waarvoor werkgevers een minimumjeugdloner kunnen inschakelen.

De door de regering genoemde voorbeelden betreffende de continuïteit van de onderneming en de bedrijfsvoering zijn niet limitatief en het beeld blijft hier volgens de leden van de VVD-fractie diffuus. Omdat deze leden verwachtten dat de weg naar de rechter snel gevonden zal worden, verzochten deze leden de regering hier nader op in te gaan.

Met de voorbeelden betreffende de continuïteit van de onderneming en de bedrijfsvoering heeft de regering niet beoogd een uitputtende opsomming te geven. De regering acht het niet mogelijk een verdere opsomming te geven. Wel kan zij de voorwaarden, en daarmee de grenzen, aangeven van deze uitzondering:

- Het moet om een belang gaan, dat zwaarwegend is. Het gaat hierbij derhalve niet om een afweging tussen het ondernemingsbelang en het belang van gediscrimineerde, maar om een belang dat zelfstandig als zwaarwegend kan gelden;
- er moet een relatie aangetoond kunnen worden tussen het onderscheid naar leeftijd en het zwaarwegende bedrijfs- of dienstbelang;
- tevens moet aangetoond kunnen worden, dat dit onderscheid noodzakelijk is in verband met dit belang; en
- dat er geen alternatieve, minder ingrijpende wegen zijn om dit belang te dienen.

In de memorie van toelichting bij deze bepaling wordt gesproken over een «meer evenwichtige leeftijdsopbouw». De leden van de fracties van PvdA, CDA, D66 en GroenLinks vroegen om een nadere uitleg van dit begrip

waarbij de leden van de fracties van CDA, D66 en GroenLinks refereerden aan het onderzoek «Evenwichtige leeftijdsopbouw, een verkenning» van het LBL. De regering verwijst hier naar de antwoorden die zij eerder gaf onder andere op een vraag van de leden van de VVD.

De leden van de fracties van PvdA, CDA en GroenLinks vroegen wat de regering in de memorie van toelichting bij deze bepaling bedoelt met «werkgelegenheid voor anderen» en of de regering hiervan enkele voorbeelden kan geven.

Het belang van het behoud van de continuïteit van een arbeidsorganisatie kan er toe leiden dat het behoud van de werkgelegenheid van het personeel dat reeds werkzaam is in een onderneming een zwaarwegend bedrijfs- of dienstbelang vormt dat onderscheid naar leeftijd rechtvaardigt. Zo kan een zeer onevenwichtige leeftijdsopbouw de continuïteit van een onderneming in gevaar brengen. In combinatie met andere factoren kan dit het voortbestaan van de onderneming ernstig in gevaar brengen en hiermee ook de werkgelegenheid van het zittende personeel. In voorkomende gevallen kan dit een rechtvaardiging vormen voor bijvoorbeeld het hanteren van leeftijdsgrenzen bij de werving en selectie.

De leden van de VVD-fractie vroegen de regering aan te geven in welke andere vigerende wetten de uitzonderingsgrond zwaarwegend bedrijfs- en dienstbelang voorkomt en of deze aldaar al dan niet op een zelfde wijze is vormgegeven als bij de onderhavige wet.

Deze uitzonderingsgrond komt niet voor in de vigerende wetten, maar wel in de Wet aanpassing arbeidsduur die op 1 juli 2000 in werking zal treden.

De leden van de CDA-fractie merkten op dat leeftijdsgrenzen bij scholing niet gesteld mogen worden, als zij als achtergrond het rendement van de scholing voor het bedrijf hebben. Het lijkt echter niet reëel dat een werknemer die bijvoorbeeld een jaar van zijn pensioen afziet, tegen hoge kosten een opleiding van een half jaar aangeboden wordt om zijn beroepsvaardigheden te verbeteren. Tot wanneer mogen dan wel leeftijdsgrenzen worden gesteld?

Voor de vraag of een werknemer in aanmerking komt voor scholing, is de meerwaarde van het volgen van een bepaalde opleiding voor de functieuitoefening van belang. De leeftijd van de werknemer speelt hierbij in beginsel geen rol. Waar het gaat om werknemers die bijna de pensioengerechtigde leeftijd hebben bereikt, kan de regering zich voorstellen dat niet van werkgevers kan worden gevergd dat een werknemer deelneemt aan een dure opleiding terwijl op voorhand vaststaat dat de werknemer korte tijd na afronding van de opleiding de pensioengerechtigde leeftijd bereikt.

De leden van de D66-fractie waren het eens met de regering dat het bij de uitzondering «zwaarwegend bedrijfs- of dienstbelang» niet uitsluitend om een louter financieel belang mag gaan, maar zij zagen wel een tegenstrijdigheid met de toelichting op artikel 9, onderdeel a, waar de regering de hantering van leeftijdsgrenzen in het arbeidsmarkt- of werkgelegenheidsbeleid verdedigt op grond van financiële en efficiency-redenen.

De regering ziet de tegenstrijdigheid, waar deze leden op doelen, niet. Ook in het in artikel 9, onderdeel a, bedoelde beleid worden leeftijdsgrenzen niet louter om een financieel belang gesteld. Primair staat daarin het algemene arbeidsmarkt- en werkgelegenheidsbelang. Vanuit dit belang wordt bepaald beleid gevoerd, gericht op bepaalde groepen in de samenleving teneinde hun arbeidsmarktpositie te verbeteren. Het gaat hierbij om algemeen geformuleerd beleid, waarin, in verband met de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid, algemene criteria worden gehanteerd (i.c. leeftijdscriteria). Een bijkomende reden voor het hanteren van bepaalde leeftijdscriteria is dat keuzes moeten worden gemaakt ten aanzien van de inzet van de soms beperkte collectieve middelen. Overigens wijst de rege-

ring deze leden er op dat het in artikel 9 niet gaat om uitzonderingen op het verbod van onderscheid naar leeftijd, maar om beleid dat buiten de werkingssfeer van de wet is geplaatst.

De leden van de fracties van RPF en GPV constateerden dat onder het tweede lid onder a ook gezondheids- en veiligheidsoverwegingen kunnen worden aangemerkt als zwaarwegende bedrijfs- of dienstbelangen. Als dit het geval is, wat voegt de bepaling onder b dan nog toe?

Onderdeel b maakt het mogelijk om een leeftijdsgrens te stellen met het oog op de gezondheid en veiligheid van betrokkenen of derden, zonder dat er daarbij sprake hoeft te zijn van een zwaarwegend bedrijfs- of dienstbelang.

Artikel 3 lid 2 onderdeel e

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de regering criteria kan geven voor het gebruik van leeftijdsgrenzen bij arbeidsbemiddeling. Uit artikel 3, tweede lid, onderdeel f, volgt dat bij de arbeidsbemiddeling alleen leeftijdsgrenzen mogen worden gehanteerd voor zover deze *noodzakelijk* zijn in verband met het doel of de aard van de arbeidsbemiddeling. Criteria daarvoor zijn niet te geven. De leden van de fracties van VVD, PvdA en D66 vroegen of ten gevolge van het wetsvoorstel uitzendbureaus en arbeidsbureaus gericht op specifieke categorieën, zoals ouderen en jongeren, worden verboden. Ook de leden van de SGP-fractie vroegen of het juist is dat het wetsvoorstel gerichte inspanningen op arbeidsparticipatie door specifieke leeftijdscategorieën in de weg kan staan. Zij noemden jeugdwerkplannen of bemiddelingsactiviteiten door intermediaire organisaties voor senioren. Als dit aan de orde zou zijn, dan vonden zij dit een ongewenste ontwikkeling. In die zin achtten zij het voorliggend instrument te zeer toegesneden op de huidige arbeidsmarktsituatie. Zij stelden dat bij veranderende arbeidsmarktomstandigheden de voorliggende regeling wel eens in de weg kan staan aan speciale werkgelegenheidsprogramma's voor jongeren en vernamen graag de zienswijze van de regering.

Het onderhavige wetsvoorstel beoogt leeftijdsdiscriminatie te verbieden en te voorkomen dat mensen enkel en alleen vanwege hun leeftijd van de arbeidsmarkt worden geweerd. Dit heeft tot gevolg dat niet zonder meer bepaalde activiteiten of instrumenten ingezet kunnen worden voor bepaalde leeftijdscategorieën. Zoals deze leden terecht opmerken worden de, door deze leden genoemde, instrumenten ingezet in relatie tot de arbeidsmarktsituatie en de arbeidsmarktpositie van de doelgroep. Het wetsvoorstel beoogt nu juist te voorkomen dat personen van een bepaalde leeftijd over één kam worden geschoren, in de veronderstelling dat eenieder van die leeftijd over dezelfde kwaliteiten beschikt, of deze kwaliteiten juist ontbeert. Dit neemt niet weg dat het wetsvoorstel de ruimte laat om bepaalde instrumenten, zoals bepaalde arbeidsbemiddelingsinstrumenten of bepaalde scholing, voor de ene leeftijdscategorie in te zetten en andere instrumenten voor een andere leeftijdscategorie als dit in verband met de aard en het doel daarvan noodzakelijk is (zie artikel 3, lid 2, onderdelen e en f). Een uitzendbureau heeft derhalve de mogelijkheid zich te specialiseren in de bemiddeling van een bepaalde leeftijdscategorie, bijvoorbeeld senioren. Het is het uitzendbureau echter verboden om bepaalde leeftijdscategorieën uit te sluiten van de bemiddelingsactiviteiten. De regering is het niet met deze leden eens dat het onderhavige wetsvoorstel te zeer toegesneden is op de huidige arbeidsmarkt. Onderscheid naar leeftijd wordt immers in algemene zin verboden. De uitzonderingen van artikel 3 lid 2 zijn niet op een bepaalde leeftijdsgroep gericht. Alleen in het kader van werkgelegenheids- of arbeidsmarktbeleid, dat nu door de wetgever is vastgesteld, is het mogelijk specifieke maatregelen te richten op één leeftijdscategorie. Deze materie is immers buiten

de werkingssfeer van het wetsvoorstel geplaatst. Mocht de arbeidsmarkt-situatie zich zodanig wijzigen dat andere leeftijdscategorieën maatregelen behoeven, dan zal dit wettelijk verankerd moeten worden. Verder wilden de leden van de PvdA weten of het middel van voorkeursbehandeling niet beter geschikt is als de regering arbeidsbemiddeling van bepaalde leeftijdsgroepen mogelijk wil maken. De regering heeft in paragraaf 5 al aangegeven dat voorkeursbehandeling mogelijk is op basis van artikel 9, onderdeel a.

Artikel 3 lid 2

De leden van de fractie van de PvdA vroegen het kabinet om een heldere uitleg van de rechtvaardiging van leeftijdsgrenzen bij een gesloten personeelssysteem.

Als voorbeeld van een situatie waarin een samenstel van uitzonderingen, als bedoeld in artikel 3, tweede lid, van het wetsvoorstel, van toepassing kan zijn, is in de memorie van toelichting het personeelsbeleid voor militairen genoemd. Daarbij is aangegeven dat er sprake is van een overwegend gesloten personeelssysteem voor militairen en wat daaronder wordt verstaan. Kenmerkend voor dat personeelssysteem is dat alleen binnen de krijgsmacht kan worden opgeleid voor het beroep van militair en ook alleen binnen de krijgsmacht dat beroep kan worden uitgeoefend. Dit brengt met zich mee dat ook kennis en vaardigheden die nodig zijn voor het vervullen van hogere functies alleen binnen de krijgsmacht kunnen worden verworven door het vervullen van verschillende functies. Om derhalve ook functies op het hogere niveau te kunnen vullen is – terugrekenend – de aanstelling van betrekkelijk jonge mensen nodig (maximaal ongeveer 27 jaar).

Daarnaast is het volgende van belang. Militairen moeten te allen tijde beschikbaar en gereed zijn om te worden ingezet. Die inzet, maar ook de voorbereiding daarop, kan worden geleverd onder tal van omstandigheden die zware fysieke en psychische eisen kunnen stellen aan het militaire personeel. Die eisen zijn mede debet aan het feit dat er een bovengrens is gesteld aan de leeftijd voor het vervullen van het beroep van militair. Omdat niet elke militair bestemd is voor het vervullen van hogere functies worden militairen eerst voor bepaalde tijd aangesteld om te functioneren aan de voet van de organisatie, waar bij uitstek het accent ligt op oefening en inzet. Uit deze groep militairen wordt het benodigde personeel geworven voor het functioneren op hogere niveaus. Militairen die niet voor die hogere niveaus zijn bestemd verlaten de krijgsmacht na afloop van hun aanstelling voor bepaalde tijd. Teneinde nog een goede aansluiting te vinden op de arbeidsmarkt, wordt de aanstelling beëindigd voor het bereiken van de leeftijd van ongeveer 30 jaar, of iets daarboven. Het is derhalve niet zo dat een gesloten personeelssysteem als zodanig als een rechtvaardiging voor de toepassing van leeftijdsgrenzen kan worden gehanteerd.

De leden van de VVD-fractie vroegen de regering aan te geven of het voorbeeld zoals in de artikelsgewijze toelichting gegeven ten aanzien van de krijgsmacht waarvoor een samenstel van uitzonderingen zou kunnen gelden, toevallig gekozen is of dat een en ander ook voor het bedrijfsleven zou kunnen gelden en ook daar een voorbeeld van te beschrijven. Het voorbeeld van het personeelsbeleid voor militairen is een bewuste keuze. Dat neemt niet weg dat een samenstel van uitzonderingen als hier bedoeld zich ook zou kunnen voordoen bij andere organisaties, bedrijven of instellingen dan Defensie. Daarvan zijn de regering echter geen voorbeelden in het bedrijfsleven bekend.

Gesloten personeelssystemen valt onder meerdere van de uitzonderingsgronden te brengen, zo wordt in de toelichting bij dit artikel gesteld. De

krijgsmacht wordt daarbij als voorbeeld genoemd. De leden van de CDA-fractie vroegen naar een nadere motivatie hiervan. Wat is het zwaarwegend bedrijfsbelang in dezen? Waarom kunnen geen ouderen instromen in bepaalde posities? Een groot deel van de jongeren die instromen, stromen na betrekkelijk korte tijd weer uit. De leden van de CDA-fractie menen dat elke leeftijdsgrens getoetst moet worden aan de vereisten van legitimiteit, doelmatigheid en proportionaliteit. Zij kunnen zich bijvoorbeeld voorstellen dat bij de politie, zeker gezien de huidige tekorten, de vraag gesteld wordt of het niet wenselijk is de leeftijdsgrens voor instroom te laten vervallen (of eventueel te verhogen).

Voorzover deze vraag betrekking heeft op militair personeel zij verwezen naar het antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de PvdA-fractie. Overigens is het niet zo dat per definitie ouderen niet zouden kunnen instromen in bepaalde posities in de krijgsmacht. Wel zal dat in veel beperktere mate het geval kunnen zijn dan bij andere instellingen of bedrijven.

Minimumleeftijdseisen voor de aanstelling van adspiranten bij de politie zijn gesteld in de Regeling aanstellingseisen politie. Met betrekking tot de instroomleeftijd bij de politie wordt thans binnen het door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geïnitieerde Project Personeelsvoorziening Politie onderzocht of, in samenhang met het toekomstige politieonderwijsstelsel, een aanpassing van de leeftijdsgrens voor instroom wenselijk is. In de Regeling aanstellingseisen worden geen maximumleeftijdseisen gesteld. Wel is in het Besluit Algemene Rechtspositie Politie bepaald dat aan het vervullen van een FLO-functie de voorwaarde wordt gesteld dat men een ononderbroken diensttijd van ten minste tien jaar in een of meer FLO-functies moet kunnen doorbrengen.

In de artikelsgewijze toelichting wordt verwezen naar de noodzaak van een maximum leeftijdsgrens bij een gesloten personeelssysteem, zoals dat van de krijgsmacht. Om de hogere en hoogste functies te kunnen vervullen is er een leeftijdsgrens voor de instroom. Er is een bovengrens omdat er een maximale leeftijd is waarop nog operationele functies kunnen worden vervuld en er een algemeen leeftijdsontslag geldt. GroenLinks vindt dit geen sterke argumenten om leeftijdsdiscriminatie toe te staan. In welke sectoren, naast de krijgsmacht, zijn er dergelijke systemen te vinden? Waarom is daar voor dergelijke systemen gekozen en zijn deze in overeenstemming met de onderhavige wet?

Het wetsvoorstel sluit niet uit dat ter zake van onderscheid naar leeftijd een beroep kan worden gedaan op meerdere uitzonderingssituaties tegelijk. Het is niet zo dat het daarbij per definitie zou moeten gaan om overwegend gesloten personeelssystemen, zoals bij de krijgsmacht. Dat is slechts een voorbeeld.

Artikel 3 lid 3

De leden van de VVD-fractie vroegen of beoogd wordt een eventuele AMvB op grond van artikel 3, derde lid, van een voorhangprocedure te voorzien, en, zo nee, waarom niet.

Verder vroegen deze leden de regering aan te geven in welke gevallen zij aanleiding ziet op grond van een AMvB nadere regels omtrent de uitzonderingsbepalingen te stellen en in welke gevallen zij wetswijziging zal overwegen.

In de wet wordt geen formele betrokkenheid van het Parlement bij gedelegeerde regelgeving geregeld tenzij daarvoor bijzondere redenen bestaan. Achterliggende gedachte daarbij is dat bij de verdeling van een regeling over de wet en algemeen verbindende voorschriften van lager niveau duidelijke keuzes ter zake worden gemaakt. Het verdient in beginsel geen voorkeur de vaststelling van bepaalde voorschriften aan een lagere regelgever te delegeren en tegelijkertijd vast te leggen dat het parlement bij

deze regelgeving moet worden betrokken. Een dergelijke vorm van gecontroleerde delegatie is alleen aangewezen wanneer een materie wel regeling bij wet rechtvaardigt, maar zich daarvoor tegelijkertijd niet goed leent vanwege haar sterk technische karakter, de noodzaak van snelle wijzigingen of de grote omvang van de te stellen regels. De delegatiebepaling van artikel 3, derde lid, van het onderhavige wetsvoorstel heeft betrekking op nadere invulling van de in het tweede lid van het wetsvoorstel genoemde uitzonderingsgronden. Dat betekent dat de kaders voor een regeling op basis van dit artikellid in de wet zijn aangegeven. Wanneer daaraan in de praktijk behoefte blijkt te bestaan leent regelgeving op lager niveau, binnen de gegeven kaders, zich voor nadere invulling. Anders is dit wanneer het gaat om het introduceren van nieuwe of ruimere uitzonderingsgronden. In dat geval is een wetswijziging noodzakelijk.

De leden van de CDA-fractie vroegen of het kabinet voornemens is al bij de inwerkingtreding van de wet nadere regels te stellen dan wel of gewacht wordt totdat in de praktijk blijkt dat aanscherpingen gewenst zijn. Zij vroegen voorts of die AMvB al in concept beschikbaar is. Ook de leden van de fractie van GroenLinks informeerden hiernaar. Er is nog geen AMvB in concept beschikbaar. Met het opstellen van een AMvB wordt gewacht totdat in de praktijk blijkt dat nadere regels wenselijk zijn over de in artikel 3, lid 2, bedoelde gevallen.

De leden van fracties van GPV en RPF hebben bezwaren tegen de mogelijkheid vervat in het derde lid van artikel 3 om nadere regels te geven bij AMvB. Zij menen dat zulks de kenbaarheid van de centrale norm en de uitzonderingen daarop niet ten goede zal komen en dat voor een verdere verfijning van de regelgeving en de verwerking daarvan wetswijziging is aangewezen. Zij wijzen in dit verband op artikel 8 ingevolge waarvan een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk zal worden gemaakt.

In een eventuele AMvB kunnen alleen nadere regels worden gesteld over de in de wet opgenomen uitzonderingsgronden. De uitzonderingsgronden zelf kunnen alleen bij wet worden gewijzigd. Wanneer in de praktijk behoefte blijkt te bestaan aan nadere regels met betrekking tot een of meer uitzonderingsgronden, zal wetswijziging aanzienlijk meer tijd vergen dan de totstandkoming van een AMvB. In gevallen waarin de praktijk op korte termijn behoefte heeft aan nadere regels, komt het instrument van nadere regelgeving bij AMvB het meest tegemoet aan deze behoefte. Dit laat onverlet de mogelijkheid om door wetswijziging tot nadere invulling van de uitzonderingsgronden te komen.

Artikel 4

De leden van de VVD-fractie vroegen de regering aan te geven of beoogd wordt het gestelde in artikel 4 van het wetsvoorstel ook te laten gelden voor interne vacatures, en, zo ja, of dat dan duidelijk uit de wettekst is af te leiden gelet op het gebruik van het woord «openlijk»; zo neen, waarom niet.

De leden van de fracties van GPV en RPF vroegen waarom is gekozen voor de formulering «openlijke aanbieding». Zij vroegen zich af wat zich verzet tegen schrapping van het adjectief «openlijk».

De formulering van artikel 4 sluit aan bij de terminologie van (artikel 3, tweede lid, van) de Wet gelijke behandeling mannen en vrouwen. Het adjectief «openlijk» houdt in dat de betreffende vacature openbaar wordt gemaakt. In dat geval moet er een grond worden vermeld voor de in de aanbieding van de vacature vermelde leeftijdsgrens.

Er wordt daarbij geen onderscheid gemaakt tussen interne of externe vacatures, mits er maar sprake is van openbaarmaking.

De leden van de SGP-fractie vroegen met betrekking tot artikel 4 of het juist is dat passages in openlijke aanbiedingen die wijzen op een indirect onderscheid niet uitdrukkelijk gemotiveerd dienen te worden. Het stellen van een leeftijdsgrens in een vacature houdt direct onderscheid in. In dat geval is het vermelden van de grond waarop dit gebeurt verplicht. Dit vereiste geldt niet indien er geen leeftijdsgrens wordt vermeld.

Verder vroegen deze leden verduidelijking van de wijze waarop de motivering van het directe onderscheid gestalte moet worden gegeven. Zij vragen in dit verband of een verwijzing naar een relevante grond in de wet op basis waarvan het maken van het onderscheid gerechtvaardigd is voldoende is, dan wel of in de openlijke aanbieding met zoveel woorden gemotiveerd moet worden waarom.

Artikel 4 vereist alleen dat de grond voor het stellen van de leeftijdsgrens wordt vermeld.

Artikel 5

De leden van de CDA-fractie vroegen wat precies de toegevoegde waarde is van dit artikel. Ook de leden van de fracties van D66 en de SGP vroegen of dit niet voldoende is geregeld in het algemene ontslagrecht.

Dit artikel schept duidelijkheid over de vraag of beëindiging van de arbeidsverhouding mogelijk is vanwege de omstandigheid dat de werknemer een beroep heeft gedaan op een verbod op leeftijdsdiscriminatie als bedoeld in artikel 2 van dit wetsvoorstel.

De regering is zich ervan bewust dat een dergelijke beëindiging ook als een kennelijk onredelijk ontslag (artikel 681 Boek 7 BW) kan worden aangemerkt. Maar het onderhavige artikel geeft in die zin extra bescherming aan de werknemer dat de (on)rechtmatigheid van een dergelijke beëindiging niet meer ter discussie kan staan. Voorts voorziet het artikel in de sanctie van vernietigbaarheid, die door de werknemer binnen een bepaalde termijn kan worden ingeroepen. Dit geeft de werknemer een extra bescherming. Een dergelijke ontslagbescherming is overigens ook te vinden in de artikelen 647 en 648 (beiden lid 1) van Boek 7 BW, artikel 1a van de WGB, artikel 125g van de Ambtenarenwet en in artikel 8 AWGB.

De leden van de fracties van GPV en RPF vroegen waarom de regeling inzake ontslagbescherming niet is opgenomen in het BW.

Nu bij dit wetsvoorstel is gekozen voor een zelfstandige, algemene wet, ligt het voor de hand de ontslagbescherming te regelen op de plaats waar ook de materiële normen zijn vastgelegd. Opname in het Burgerlijk Wetboek is bovendien te beperkt, aangezien deze regeling niet alleen betrekking heeft op de arbeidsovereenkomst maar ook op andere arbeidsverhoudingen waarin onder gezag wordt gewerkt. Ook degene die is aangesteld als ambtenaar kan een beroep doen op artikel 5 van het wetsvoorstel.

Artikel 8

De leden van de VVD-fractie verzochten de regering, gelet op het belang van een goed functionerende wet en de mogelijkheid deze tijdig aan te kunnen passen, te bezien of het wenselijk is de evaluatietermijn van vijf jaar als genoemd in artikel 8 te wijzigen in drie jaar.

Vooralsnog heeft de regering gekozen voor een evaluatietermijn van 5 jaar. Hiermee wordt aangesloten bij de evaluatietermijn die bij gelijke behandelingswetgeving wordt gehanteerd. Achterliggende gedachte daarbij is dat om een goed beeld te krijgen van het functioneren van de wet voldoende ervaring in de rechtspraktijk nodig is.

De leden van de CDA-fractie vroegen aan welke doelstelling de effectiviteit en doelmatigheid van de wet getoetst zullen worden. Is er een duidelijk meetbaar doel?

De doelmatigheid en effectiviteit van gelijke behandelingswetgeving zijn moeilijk direct meetbaar, omdat het voorkomen van discriminatie moeilijk meetbaar is. Wel is het mogelijk om een aantal wel meetbare aspecten te onderzoeken, die op meer indirecte wijze een indicatie kunnen geven van de doelmatigheid en effectiviteit. Hierbij kan worden gedacht aan de bekendheid met de wet en de normstelling, het aantal klachten dat bij de CGB is ingediend, jurisprudentie en praktijkervaringen van deskundigen. Op deze wijze is ook de geldende gelijke behandelingswetgeving geëvalueerd.

Artikel 9 onderdeel a

De leden van de fracties van de VVD, GPV en RPF vroegen de regering aan te geven waarom de uitzondering van de toepasselijkheid van de wet als genoemd in artikel 9 onder a (onderscheid dat is gebaseerd op werkgelegenheids- en arbeidsmarktbeleid) alleen geldt voor beleid dat is vastgesteld bij of krachtens wet, voorafgaand aan de inwerkingtreding van deze wet. De leden van de fracties van GPV en RPF meenden dat het onderscheid tussen bestaande regelingen en nieuwe, vergelijkbare regelingen, die een plaats in het onderhavige wetsvoorstel zouden moeten krijgen, moeilijk te begrijpen is. Zij vroegen zich af of dit wetsvoorstel daarvoor wel de aangewezen plaats is. Verder vroegen de leden van de VVD-fractie wat concreet wordt bedoeld met de formulering dat bij toekomstig beleid «voorzieningen» moeten worden getroffen in het onderhavige wetsvoorstel en aan welke voorzieningen, c.q. aanpassingen de regering denkt als gesproken wordt over het huidige beleid.

De regering is van mening dat ongerechtvaardigd onderscheid op grond van leeftijd vermeden dient te worden. Voor wat betreft het huidige arbeidsmarkt- en werkgelegenheidsbeleid, met name gericht op het voorkomen van jeugdwerkloosheid, heeft de regering zich in Europees verband verplicht tot het treffen van maatregelen. De regering is van mening dat zij zich thans niet eenzijdig aan deze verplichting kan onttrekken. Wanneer in de toekomst blijkt dat in het kader van het arbeidsmarktbeleid toch leeftijdsgrenzen noodzakelijk zijn, zal dit onderscheid naar leeftijd buiten toepassing moeten worden verklaard. Aldus kan niet lichtvaardig worden overgegaan tot het stellen van nieuwe leeftijdsgrenzen.

Artikel 9 onderdeel b

De leden van de VVD-fractie zijn het van ganser harte eens dat verschil in beloning op grond van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag buiten de werkingssfeer van deze wet dient te vallen, met name gelet op het minimumjeugdloon dat jongeren inderdaad meer kans op een betaalde baan biedt.

De leden van de CDA-fractie vroegen of jongeren met een minimumjeugdloon in het geheel niet onder de wet vallen en hoe in dit verband wordt omgegaan met jongeren die meer dan het voor hen geldende minimumjeugdloon verdienen.

De leden van de fractie van GroenLinks merkten op dat uit artikel 9 opge maakt zou kunnen worden dat de minimumjeugdloon de bescherming van de wet in zijn geheel moet ontberen, ook waar het scholing, arbeidsbemiddeling en promotie betreft. Zij vroegen of dit inderdaad de bedoeling van het artikel is.

Het voorliggende wetsvoorstel beschermt een ieder, ongeacht zijn of haar leeftijd, tegen directe of indirecte leeftijdsdiscriminatie bij de arbeid. Ook

jongeren, al dan niet met een salaris gebaseerd op het minimumjeugdloon, worden beschermd door de wet. De regering heeft het evenwel noodzakelijk geacht om de wet buiten toepassing te verklaren voor onderscheid naar leeftijd dat is gebaseerd op een verschil in beloning dat is toegestaan op grond van het bepaalde bij of krachtens artikel 8, derde lid, van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag. Dit betekent dat het niet mogelijk is om een beroep te doen op de wet bij direct of indirect onderscheid naar leeftijd dat wordt gemaakt op basis van voornoemd artikel. Hierbij wordt aangesloten bij de leeftijdsstaffeling in het minimumjeugdloon. Dit houdt in dat de werkgever die voor een functie een salaris betaalt op het niveau van het minimumjeugdloon voor 19-jarigen, voor deze functie geen leeftijdsgrens mag hanteren die onder de 19 jaar ligt. Zou hij dat wel doen, dan is de leeftijdsgrens niet gebaseerd op een verschil in beloning en kunnen minimumjeugdloners jonger dan 19 jaar wel een beroep doen op de wet.

Verder vroegen de leden van de CDA-fractie of leeftijdsgrenzen kunnen worden opgenomen voor vacatures omdat het jeugdminimumloon betaald wordt.

Zoals in de Memorie van Toelichting bij artikel 9, onderdeel b, is aangegeven, kunnen werkgevers met het oog op de betaling van het minimumjeugdloon gericht jongeren werven en selecteren voor zeer eenvoudige functies. In dit kader is het opnemen van leeftijdsgrenzen in vacatures toegestaan.

De leden van de fractie van D66 vroegen om een nadere motivering waarom de wet niet van toepassing is op de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag. De normstelling in artikel 3 impliceert dat de leeftijdsstaffeling van het Besluit minimumjeugdloonregeling geen rechtvaardiging oplevert om functies waarvoor geen of geringe vakvolwassenheid, ervaring en opleiding vereist zijn, slechts open te stellen voor jongeren. Die implicatie wordt in artikel 9 ongedaan gemaakt. De enkele omstandigheid dat de wet ten aanzien van het minimumloon onderscheid naar leeftijd maakt, levert voldoende rechtvaardiging op ten aanzien van discriminatoire personeelswerving. De aanname dat jeugdigen in beginsel niet als vakvolwassenen en met geringere behoeften kan worden beschouwd, kan niet rechtvaardigen dat de werkgever de toegang tot eenvoudige functies zonder vereisten van werkervaring en opleiding aan ouderen ontzegt. Ook stellen deze leden vraagtekens bij de aanname dat het in de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag gemaakte onderscheid naar leeftijd berust op een grotere kans op werk voor jongeren zonder ervaring en opleiding.

Ook de leden van de fractie van GroenLinks vroegen om een nadere toelichting waarom het minimumjeugdloon buiten het wetsvoorstel valt. Zij vroegen of de regering eens nader kan aangeven wat zij wil bereiken door het minimumjeugdloon buiten de wet te laten vallen, alsmede de motivering daartoe.

Uit de artikelsgewijze toelichting bij artikel 9 valt te lezen dat het minimumloon jongeren, die door een gebrek aan ervaring en opleiding een lagere produktiviteit hebben, meer kans op werk biedt. De leden van de fractie van GroenLinks vroegen zich af of deze redenering, in deze tijd van krapte op de arbeidsmarkt, nog wel opgaat.

Op basis van artikel 8, derde lid, van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag kan aan jongeren in de leeftijd van 15 tot 23 jaar, een op het minimumjeugdloon gebaseerd salaris worden betaald. Deze maatregel bevordert de werkgelegenheid van jongeren in het algemeen, hoewel het evident is dat het effect hiervan in tijden van laagconjunctuur groter zal zijn dan in tijden van hoogconjunctuur. Daarnaast stimuleert het minimumjeugdloon de werkgelegenheid voor probleemgroepen op de

arbeidsmarkt, dat wil zeggen jongeren die door een gebrek aan werk-ervaring en opleiding een lagere productiviteit hebben.

De regering vindt het van belang om de werkgelegenheid van jongeren, en in het bijzonder van probleemgroepen te blijven stimuleren door onder meer het minimumjeugdloon. Derhalve heeft de regering er voor gekozen om onderscheid dat wordt gemaakt op basis van het minimumjeugdloon expliciet buiten toepassing te verklaren van de werkingssfeer van de wet. Wat de werving en selectie betreft, merkt de regering nog op dat indien een werkgever besloten heeft om voor zeer eenvoudige arbeid een minimumjeugdlooner te werven, uit de wet volgt dat de werving en selectie van die minimumjeugdlooner buiten de werkingssfeer van de wet vallen.

De vraag van de fractie van GroenLinks of de regering op de hoogte is van de klacht die het CNV en de FNV bij het LBL hebben ingediend omtrent minimumloon voor 13 en 14 jarigen kan bevestigend worden beantwoord. Genoemde bonden hebben aan het LBL gevraagd hieromtrent een standpunt te bepalen. Bij brief van 9 februari jl. heeft het LBL haar standpunt gegeven aan de jongerenorganisatie CNV en het jongerensecretariaat FNV. Dat standpunt luidt dat het LBL meent dat met het onthouden van de rechtsbescherming van een minimumjeugdloon aan 13- en 14-jarigen ongerechtvaardigd onderscheid op grond van leeftijd wordt gemaakt binnen de categorie jeugdige werknemers en dat er dus sprake is van leeftijdsdiscriminatie.

Op basis van de Nadere Regeling Kinderarbeid, onderdeel van de Arbeidstijdenwet, geldt in principe een verbod op kinderarbeid. Als uitzondering op dit verbod zegt de regeling dat kinderen van 13- en 14-jaar in schoolweken – na schooltijd, 1 à 2 keer in de week en maximaal 2 uur per dag – klusjes rond het huis en in de buurt mogen verrichten. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om het helpen bij het bezorgen van folders en huis-aan-huisbladen, autowassen en oppassen bij familie of kennissen. In de vakantie en op zaterdag mogen kinderen iets meer, maar in alle gevallen is het karakter van de arbeid van lichte aard en gaat het nadrukkelijk om hulpwerk. Het bevorderen van arbeid door 13- en 14-jarigen is naar de mening van de regering niet wenselijk. Invoering van een minimum jeugdloon voor deze groep, zou de suggestie wekken dat 13- en 14-jarigen volwaardig aan het arbeidsproces kunnen deelnemen, hetgeen niet het geval is.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K. G. de Vries

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. E. Verstand-Bogaert