

Vergaderjaar 2003–2004

29 442

Uitbreiding wettelijk verbod op leeftijdsdiscriminatie

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 23 februari 2004

Tijdens de plenaire behandeling in Uw Kamer van het wetsvoorstel gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid (Kamerstukken II 2001–2002, 28 170, nrs. 1–2) op 3 september 2003, dienden de leden Bussemaker en Van der Ham een motie in (28 170, nr. 15). In deze motie werd de regering verzocht om de Kamer voor 1 januari 2004 een voorstel te doen over de wijze en de termijnen waarop de terreinen goederen en diensten, wonen en onderwijs onder de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid c.q. onder de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb) kunnen worden gebracht (na integratie van de wet leeftijd in de Awgb, zie de brief van toenmalig Staatssecretaris Phoa van 12 december 2002 aan Uw Kamer hierover, kamerstukken 2001–2002, 28 170, nr. 12).

In reactie op deze motie heb ik ten eerste naar voren gebracht dat uitbreiding van het wettelijke verbod op leeftijdsdiscriminatie naar de in de motie genoemde terreinen niet onder mijn verantwoordelijkheid valt maar onder de verantwoordelijkheid van andere bewindspersonen. Hierbij gaat het om de bewindspersonen van Economische Zaken en Financiën (goederen- en dienstenverkeer, private verzekeringen), Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (openluchtrecreatie), Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (onderwijs), Volksgezondheid, Welzijn en Sport (diensten in de gezondheidszorg, private ziektekosten- en arbeidsongeschiktheidsverzekeringen), Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (wonen), Verkeer en Waterstaat (vervoer). In het bijzonder is ook de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties verantwoordelijk (Grondwet en Awgb).

Vervolgens heb ik de volgende toezegging gedaan. Op de vraag *of en zo ja, hoe* op de in de motie genoemde terreinen (goederen en diensten, wonen en onderwijs) noodzaak en behoefte bestaat regelgeving op te stellen en deze onder de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid te brengen, geeft de regering een gemotiveerde reactie. Gezien de inhoud van deze toezegging hebben de leden Bussemaker en Van der

Ham besloten hun motie in te trekken. Mede namens de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties doe ik u hierbij de toegezegde gemotiveerde reactie toekomen.

Voor het beantwoorden van de onderhavige vraag heb ik de hulp ingeroepen van de bovengenoemde bewindspersonen. Zij hebben mij binnen een kort tijdbestek van veel informatie voorzien. Deze informatie treft u aan in de bijlage. Mede op grond van deze informatie is de conclusie gerechtvaardigd dat het vooralsnog niet gewenst is om het wettelijke verbod op leeftijdsdiscriminatie uit te breiden naar de terreinen goederen en diensten, wonen en onderwijs. Hiervoor zijn verschillende redenen, die onder meer zijn gelegen in het bijzondere karakter van de grond leeftijd en de complexiteit van de nieuwe terreinen. Daarnaast dwingt de veelheid aan gelijke behandelingsvraagstukken tot een prioriteitstelling.

Leeftijd is in Nederland een relatief nieuw uitgewerkte non-discriminatiegrond. Artikel 1 van de Grondwet biedt door het verbod op discriminatie «op welke grond dan ook» bescherming tegen leeftijdsdiscriminatie. Een specifieke wettelijke regeling ter uitwerking van de grondwettelijke norm was er tot voor kort nog niet. Met de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid, die onlangs ook door de Eerste Kamer is aangenomen, komt er nu een specifieke uitwerking van de norm voor het terrein van de arbeid (Stb. 2004, 30). Met deze wet werd ook voldaan aan de Europese richtlijn tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep die wetgeving tegen leeftijdsdiscriminatie noodzakelijk maakte op de terreinen arbeid, beroep en beroepsonderwijs (richtlijn 2000/78/EG).

Leeftijd is een grond met een bijzonder karakter. In tegenstelling tot gronden als ras en geslacht is leeftijd niet een bij voorbaat verdacht criterium voor het maken van onderscheid. Leeftijd is ook niet een constante eigenschap of een persoonlijk onveranderlijk kenmerk. Leeftijd is relatief; een 40-jarige is oud vergeleken met een kind van 10 jaar, maar jong in vergelijking met een 90-jarige. Een leeftijds criterium kan een objectief element zijn en het wordt in de samenleving regelmatig als zodanig gehanteerd. Dit beeld komt ook naar voren uit de door de verschillende departementen verstrekte informatie over de terreinen goederen en diensten, wonen en onderwijs. Achter veel van de genoemde leeftijdsgrenzen zit een doordachte ratio, die mogelijk ook het uitblijven van grote maatschappelijke knelpunten verklaart.

In de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid komt het bijzondere karakter van de grond leeftijd tot uitdrukking in het systeem van uitzonderingsgronden. Er is gekozen voor een half-open systematiek, waarbij naast specifieke uitzonderingen de algemene uitzondering van de «objectieve rechtvaardiging» een belangrijke rol speelt. De Europese wetgever was zich bewust van het bijzondere karakter van de grond leeftijd en bood in de richtlijn de mogelijkheid voor een open systematiek. Dat er veel discussie is geweest over de keuze voor de systematiek blijkt uit het feit dat aan de huidige wet twee wetsvoorstellen met elk een andere systematiek, namelijk een gesloten en een open stelsel van uitzonderingsgronden, zijn voorafgegaan. Ook bij de parlementaire behandeling van de huidige wet heeft de nodige discussie plaatsgevonden over de thans gekozen systematiek.

De ervaring met de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid zal nu moeten leren hoe de uitzonderingsgrond van de objectieve rechtvaardiging in de praktijk uitwerkt. Kunnen we er in de praktijk goed mee uit de voeten? Het is verstandig om de ervaringen op het terrein van

de arbeid af te wachten alvorens over te gaan tot uitbreiding naar andere terreinen.

De nieuwe terreinen zijn complex van aard en dat geldt in het bijzonder voor het terrein van goederen en diensten. Het is een veelomvattend en breed terrein, en tevens is het een moeilijk af te bakenen terrein. Dit maakt de uitwerking van eventuele uitzonderingen op het verbod van leeftijdsdiscriminatie op het terrein van goederen en diensten, wonen en onderwijs ingewikkeld. De ervaringen met de huidige Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid zullen bij deze uitwerking dienstig kunnen zijn.

Voorts is er geen aanleiding of noodzaak om over te gaan tot het opstellen van wetgeving. Uit de consultatie van mijn ambtsgenoten is niet gebleken dat er sprake is van grote maatschappelijke knelpunten. Bovendien is er geen Europese verplichting tot uitbreiding. In de huidige wet is immers aangesloten bij de reikwijdte van de bovengenoemde Europese kaderrichtlijn. Deze richtlijn strekt zich niet uit tot het terrein van goederen en diensten.

Ten slotte wijs ik u nog op het volgende. Voor het onderwerp gelijke behandeling dienen er op dit moment andere prioriteiten gesteld te worden. Ten eerste is de eerdergenoemde integratie van deze wet en de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte in de Algemene wet gelijke behandeling aan de orde. Voorts staat voor 2004 onder meer de evaluatie van de Awgb op het programma evenals een nieuwe conceptringrichtlijn voor de grond geslacht op het terrein van goederen en diensten.

Op grond van het vorenstaande kan worden geconcludeerd dat het voornog niet gewenst is en dat er ook geen noodzaak of behoefte bestaat om het wettelijke verbod op leeftijdsdiscriminatie uit te breiden naar de terreinen goederen en diensten, wonen en onderwijs. De evaluatie van de huidige Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid (5 jaar na inwerkingtreding) is het aangewezen moment om de vraag naar mogelijke uitbreiding opnieuw te bezien. Wat de huidige wet betreft ligt de prioriteit nu bij de spoedige inwerkingtreding en de zorg voor een effectieve implementatie in de praktijk.

Ik zal Uw Kamer voor 1 maart a.s. informeren over de datum van inwerkingtreding van de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid. Tevens ontvangt u voor de datum van inwerkingtreding van de wet het overzicht van leeftijdsgrenzen in wet- en regelgeving, dat tijdens de plenaire behandeling is toegezegd.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. J. de Geus

Deze bijlage bevat informatie die door de verschillende betrokken ministeries is aangeleverd over de terreinen goederen en diensten, wonen en onderwijs. De informatie is uitgesplitst naar ministerie. Per ministerie wordt zo veel mogelijk ingegaan op de volgende onderwerpen:

- Welke leeftijdsgrenzen komen voor op de terreinen goederen en diensten, wonen en onderwijs?
- Is er sprake van benadeling van bepaalde leeftijdsgroepen als gevolg van leeftijdsgrenzen?
- Wat zijn de inhoudelijke gevolgen van de uitbreiding naar de terreinen goederen en diensten, wonen en onderwijs?
- Wat zijn de financiële gevolgen van de uitbreiding naar de terreinen goederen en diensten, wonen en onderwijs?

Ministerie van Economische Zaken

Uit een inventarisatie blijkt dat in EZ-wet-en regelgeving sec geen leeftijdsgrenzen worden vermeld. Wel worden in een tweetal fiscale regelingen op het terrein van ondernemerschap grenzen gesteld: ondernemers boven de 65 jaar kunnen geen beroep doen op deze fiscale faciliteiten. Het betreft de zelfstandigenaftrek en de fiscale oudedagsreserve (zie verder hierover bij het Ministerie van Financiën).

Nederland zal met uitbreiding van de werkingssfeer van de wet naar goederen en diensten verder gaan dan de betreffende Europese richtlijn voorschrijft (2000/78/EG). Hiervoor zijn echter geen redenen. Ten eerste omdat het een inperking van de contractsvrijheid van private partijen onderling betekent. Eventuele inperking zou dan ook goed moeten worden beargumenteerd. Evenwel zijn – en dit is de tweede reden – geen problemen van leeftijdonderscheid bekend, die aanleiding geven tot overheidsoptreden. De bekende, in de praktijk gehanteerde leeftijdsgrenzen zijn weinig omstreden. Achter deze in de privaatrechtelijke sfeer gehanteerde leeftijdsgrenzen zit veelal een goed doordachte ratio, zoals:

- Het verhogen van de bezettingsgraad, het totale aantal bezoekers of omzet in het algemeen door kortingverlening aan ouderen en kinderen (bijvoorbeeld bij evenementen en vele andere producten)
- Het zich richten op bepaalde deelmarkten (bijvoorbeeld reizen voor jongeren of ouderen, kinderdisco's, enz.)
- Behouden van de goede naam van een bedrijf door het beschermen van consumenten tegen zichzelf (bijvoorbeeld bij het hanteren van leeftijdsgrenzen bij bepaalde kermisattracties of plaatsing van piercings en tatoeages).

Uitbreiding is verder niet wenselijk omdat dit tot een ongewenste verstoring van goederen- en dienstenmarkten kan leiden. De uitbreiding zou immers kunnen resulteren in een verbod van product- en prijsdifferentiatie naar leeftijd en onder omstandigheden zelfs tot een acceptatieplicht. Deze bezwaren leven ook bij werkgeversorganisaties, zo is gebleken uit een informele consultatie van VNO-NCW en MKB-Nederland. Daarnaast vrezen deze organisaties een verhoging van de administratieve lasten. Het gedwongen beargumenteren of openbaar maken van een marketingstrategie kan de concurrentiepositie van een onderneming ondergraven en verworven kennis van specifieke markten «waardeloos» maken. Uitbreiding naar het terrein van goederen en diensten lijkt dan ook in te gaan tegen het kabinetsstreven om het Nederlandse ondernemingsklimaat te verbeteren.

Ten slotte kan worden opgemerkt dat wetgeving niet noodzakelijkerwijs het meest voor de hand liggende instrument is voor het oplossen van maatschappelijke knelpunten. Als er in de toekomst alsnog problemen op het onderhavige terrein worden gesignaleerd, dan zou voor een oplossing

daarvan bijvoorbeeld ook kunnen worden gedacht aan de wijze waarop het Maatschappelijk Overleg Betalingsverkeer (MOB) concrete knelpunten aanpakt. Aan het MOB, dat is ingesteld door de Minister van Financiën, nemen uiteenlopende maatschappelijke groeperingen deel. Zij bespreken daarbij de maatschappelijke gevolgen van ontwikkelingen in het betalingsverkeer. Doel van dit overleg is onder meer het oplossen van concrete knelpunten. Een van de resultaten is de invoering van een uniform toetsenbord bij pinautomaten.

Ministerie van Financiën

Het gebruik van leeftijdsgrenzen in de sfeer van de financiële dienstverlening (verzekeraars, banken) kan over het algemeen als weinig omstreden worden betiteld. In 2003 heeft het vorige kabinet de Stichting Economisch Onderzoek onderzoek laten doen naar de toegang van consumenten tot financiële diensten. Over de resultaten van het rapport «Toegang van consumenten tot financiële diensten» heeft de toenmalige minister van Financiën de Tweede Kamer bij brief van 7 april jl. geïnformeerd (Kamerstukken II, 2002–2003 27 863, nr. 15). De belangrijkste conclusie was dat de omvang van de problematiek gering is. Veel problemen blijken reeds opgelost door wetgeving, convenanten of oplossingen vanuit de markt. Met betrekking tot de constatering dat bepaalde groepen consumenten resterend die geen verzekering kunnen opstellen concludeerde het kabinet, dat dit probleem nooit geheel weg te nemen is als gevolg van de fundamentele keuze voor een private vormgeving van de verzekeringsmarkt.

Tot het terrein goederen en diensten behoren onder meer de private verzekeringen. Hierin worden regelmatig leeftijdsgrenzen en leeftijdsgebonden premies gehanteerd (bijvoorbeeld levensverzekeringen, autoverzekeringen of uitvaartverzekeringen). Voor de private verzekeringsmarkt zijn onder meer kostenverhogingen te verwachten indien de gehanteerde leeftijdsgrenzen niet objectief gerechtvaardigd worden geacht. Dit kan erin resulteren dat het premieniveau voor verzekeringsproducten voor ouderen zal dalen en voor jongeren zal stijgen. Denkbaar is dat per saldo een stijging van het gemiddelde premieniveau ontstaat. Er komt voor de verzekeraars een risico bij (namelijk onzekerheid over de toekomstige verhouding ouderen en jongeren in de portefeuille) dat zijn weerslag vindt in de premie. Voor verzekeraars kan dit leiden tot omzetting als gevolg van de hogere prijs van deze producten. Vanwege het ontbreken van een vergelijkbare wettelijke regeling op het terrein van goederen en diensten in andere EU-landen kan dit een concurrentienadeel voor de Nederlandse verzekeringsmaatschappijen tot gevolg hebben. Verder zijn er administratieve lasten omdat alle premies opnieuw moeten worden berekend, opnieuw moeten worden doorgegeven aan de klanten en geadmistreerd moeten worden.

In een tweetal fiscale regelingen op het terrein van ondernemerschap zijn leeftijdsgrenzen gesteld: ondernemers boven de 65 jaar kunnen geen beroep doen op deze fiscale faciliteiten. Het betreft de zelfstandigenaftrek en de fiscale oudedagsreserve (FOR).

Zelfstandigenaftrek

De zelfstandigenaftrek kent een leeftijdsgrens van 65 jaar. Een ondernemer, jonger dan 65 jaar, mag een forfaitair bedrag van zijn winst aftrekken als hij voldoet aan de overige vereisten voor de zelfstandigenaftrek. Een belangrijke doelstelling van de zelfstandigenaftrek is om een deel van de winst niet te belasten om zodoende kapitaal beschikbaar te maken om te reserveren voor toekomstige investeringen of consumptie. De reden dat de grens van 65 jaar is opgenomen is dat bij zelfstandigen

van 65 jaar en ouder de behoefte aan die reserveringsmogelijkheden in de regel niet meer zal bestaan, althans minder dringend zal zijn. Gewezen kan worden op het feit dat vanaf 65-jarige leeftijd geen AOW-premie meer is verschuldigd en dat een AOW-uitkering genoten kan worden.

De leeftijdsgrens in de zelfstandigenaftrek is ter discussie gesteld in procedures bij de Hoge Raad. Gesteld werd, dat de leeftijdsgrens een discriminatie oplevert in de zin van artikel 26 IVBPR-verdrag. De conclusie van de Hoge Raad (laatstelijk in 2000) was dat er geen sprake is van discriminatie. Vanuit de Tweede Kamer is aandacht gevraagd voor leeftijdsgrenzen in de inkomstenbelasting. Dit heeft geleid tot de notitie van 11 maart 1998 inzake de leeftijdsgrens van 65 jaar in de inkomstenbelasting (Kamerstukken II, 1997/1998, 25 942, nr. 1). In de rapportage van de Werkgroep Evaluatie en herziening fiscale tegemoetkomingen en faciliteiten voor ondernemers (1998) is vermeld dat een groot deel van de werkgroep concludeert dat de leeftijdsgrens in principe zou moeten vervallen. De werkgroep heeft evenwel begrip voor het budgettaire argument.

Het schrappen van de leeftijdsgrens zou passen in de tijdgeest, binnen het pleidooi om langer te werken. Dit zou echter wel leiden tot een forse netto inkomensvoortgang voor zelfstandigen van 65 jaar en ouder. Deze zelfstandigen hebben recht op een AOW-uitkering, zijn niet langer premieplichtig voor de AOW en de WAZ en hebben recht op ouderenkorting. In de notitie van 11 maart 1998 werd deze inkomensvoortgang becijferd op 10 000 tot 25 000 gulden.

Een ander bezwaar is dat de zelfstandigenaftrek ook wel wordt gebruikt om zelfstandigen te compenseren voor negatieve inkomenseffecten van bepaalde maatregelen. Voor ouderen dan 65 jaar verloopt dit via andere instrumenten. Het laten vervallen van de leeftijdsgrens in de zelfstandigenaftrek zal tot gevolg hebben dat voor zelfstandigen van 65 jaar en ouder dublures in de compensatie optreden, namelijk ouderenkorting en zelfstandigenaftrek.

Wanneer de zelfstandigenaftrek wordt uitgebreid naar personen ouder dan 65, zal dit omvangrijke negatieve budgettaire aspecten met zich meebrengen. In de notitie van 11 maart 1998 werd dit becijferd op naar verwachting een structurele derving van 100 mln. gulden aan belastingen en premies volksverzekeringen.

Fiscale Oudedagsreserve (FOR)

De FOR is in het leven geroepen als fiscale begeleiding voor het vormen van een oudedagsvoorziening door zelfstandigen waarbij het opgebouwde vermogen wordt aangewend in de eigen onderneming. De ondernemer kan aan de oudedagsreserve doteren tot de leeftijd van 65 jaar, mits hij aan de overige vereisten voldoet. Bij de invoering van de oudedagsreserve zijn verschillende argumenten genoemd voor de leeftijdsgrens. Zonder deze leeftijdsgrens zou de faciliteit veranderen in een financieringsfaciliteit. De leeftijdsgrens van 65 jaar is algemeen maatschappelijk aanvaard. Zo eindigt bij werknemers in het algemeen de betaling van pensioenpremie bij het bereiken van de 65-jarige leeftijd of bij eerdere pensionering.

Zoals hierboven reeds geschreven sluit de regeling aan bij het gangbare pensioenstelsel van werknemers in dienstbetrekking, namelijk pensionering bij 65 jaar. De leeftijdsgrens in het kader van de FOR is in de TK aan de orde gesteld, hetgeen geleid heeft tot de notitie van 11 maart 1998. Genoemde werkgroep uit 1998 heeft zich hierover niet uitgelaten. Aangezien een pensioenopbouw tot de leeftijd van 65 jaar gangbaar is, ligt het

niet voor de hand om een dotatie aan de oudedagsreserve voor zelfstandigen van 65 jaar en ouder toe te staan.

Wanneer de FOR wordt uitgebreid naar personen van 65 jaar en ouder, zal dit negatieve budgettaire aspecten met zich meebrengen. In de notitie van 11 maart 1998 is becijferd dat het zou gaan om een derving van maximaal 55 mln. gulden aan belastingen en premies volksverzekeringen (ervan uitgaande dat de leeftijdsgrens voor de zelfstandigenaftrek is afgeschaft).

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Er is geen inventarisatie bekend van leeftijdsgrenzen bij goederen en diensten specifiek op het werkterrein van LNV (onder meer openlucht-recreatie). Voorbeelden zijn dat jongeren onder de 18 jaar soms van campings worden geweerd, de exploitatie van jongerencampings en een leeftijdsgrens bij het jureren van paardwedstrijden. De globale indruk is dat er niet of nauwelijks sprake is van leeftijdsdiscriminatie. Klachten over leeftijdsdiscriminatie op het werkterrein van LNV zijn niet bekend.

De uitbreiding van het verbod op leeftijdsdiscriminatie zal de controlelast verhogen door extra regelgeving. Aangezien de indruk niet is dat er veel sprake is van leeftijdsdiscriminatie, wordt verwacht dat eventuele wettelijke maatregelen geen of weinig effect kunnen hebben. De financiële gevolgen van een eventuele uitbreiding zijn niet bekend.

Concluderend kan worden opgemerkt dat er voor zover bekend geen behoefte bestaat om het werkterrein van LNV – waar dat betrekking heeft op goederen en diensten – onder de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid te brengen, aangezien niet de indruk bestaat dat op dit terrein sprake is van een breed gevoelde problematiek.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen

Voor wat betreft het terrein van onderwijs zijn leeftijdsgrenzen vastgelegd in de Wet op het primair onderwijs en de Wet op het voortgezet onderwijs en de daarop gebaseerde regelgeving.

De Wet op het primair onderwijs (WPO) kent een toelatingsleeftijd van 4 jaar en een leeftijd waarop de leerling in ieder geval de basisschool dient te verlaten, namelijk aan het einde van het schooljaar waarin de leerling de leeftijd van 14 jaar heeft bereikt. De Wet op de expertisecentra kent ook een toelatingsleeftijd van 4 jaar behalve voor het onderwijs voor dove of slechthorende kinderen waarvoor de toelatingsleeftijd 3 jaar bedraagt. De eindleeftijd voor het speciaal onderwijs is 20 jaar. De inspecteur kan voor een leerling in het voortgezet speciaal onderwijs van deze eindleeftijd ontheffing verlenen indien het voortgezet verblijf op school wenselijk is ter voltooiing van zijn opleiding of van een op verhoging van zijn arbeidsgeschiktheid gerichte behandeling. De ontheffing wordt telkens voor de tijd van ten hoogste 1 jaar verleend.

In de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) en de daarop gebaseerde regelgeving worden een aantal leeftijden genoemd i.v.m. toelating van leerlingen en de maximale verblijfsduur in het onderwijs. Het betreft:

- de toelatingsleeftijd van ten minste 12 jaar tot het praktijkonderwijs,
- de maximumleeftijd van 18 jaar voor het volgen van praktijkonderwijs (eventueel met ontheffing verlengbaar tot 19 jaar),
- de mogelijkheid van illegale vreemdelingen om tot hun 18e jaar nog toegelaten te worden tot het voortgezet onderwijs (vreemdelingen die bij het bereiken van die leeftijd reeds op het voortgezet onderwijs zitten, mogen hun opleiding afmaken), en

- de mogelijkheid om nog ontheffing te krijgen van de vijfjarige verblijfsduur in het vmbo tot een leerling de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt.

Naast de Wet op het voortgezet onderwijs noemt ook de Leerplichtwet 1969 leeftijdsgrenzen. Op het einde van het schooljaar waarin de leerling 16 is geworden (of na 12 schooljaren) eindigt de volledige leerplicht en wordt een leerling partieel leerplichtig. De partiële leerplicht duurt een jaar. Zij eindigt dus aan het eind van het schooljaar waarin de leerling 17 jaar is geworden.

Op het terrein van onderwijs hebben de gehanteerde leeftijdsgrenzen niet tot gevolg dat bepaalde leeftijdsgroepen worden benadeeld. Zowel het primair als het voortgezet onderwijs kent vele vormen wat betreft niveau en leeftijdsgebied, die samen een dekkend netwerk aan onderwijsvoorzieningen vormen. Hierdoor is voor ieder, van welke leeftijd ook, onderwijs van het gewenste niveau aanwezig. Zo kan iemand die vanwege zijn of haar leeftijd geen onderwijs meer kan volgen in het voortgezet onderwijs, terecht bij een andere vorm van onderwijs (bijvoorbeeld op een Regionaal Opleiding Centrum). Een uitzondering hierop is gemaakt voor meerderjarige illegale vreemdelingen. Voor deze personen geldt dat zij als gevolg van de Koppelingswet niet meer kunnen worden toegelaten tot het (voortgezet) onderwijs.

Het hanteren van genoemde leeftijdsgrenzen in het primair onderwijs is noodzakelijk omdat de wijze waarop het onderwijs wordt aangeboden mede afhankelijk is van het leeftijdsniveau waarop de kinderen zich bevinden.

De noodzaak van leeftijdsgrenzen voor het praktijkonderwijs en (daaraan verbonden) de leerplicht is reeds aangegeven, omdat het praktijkonderwijs al onder het Wetsvoorstel gelijke behandeling op grond van leeftijd bij arbeid, beroep en beroepsonderwijs valt. Zoals hierboven is aangegeven is de leeftijdsgrens voor toelating tot het voortgezet onderwijs voor illegale vreemdelingen het gevolg van de keuze die is gemaakt in het kader van de koppelingswet om alleen minderjarigen illegale vreemdelingen niet uit sluiten van onderwijs. De maximumleeftijd voor de ontheffingsmogelijkheid van de verblijfsduur in het vmbo is gesteld om te waarborgen dat er geen leerlingen op het vmbo blijven die thuishoren op het volwassenenonderwijs of mbo.

In zeer incidentele gevallen wordt door ouders aangegeven dat zij een probleem hebben met de toelatingsleeftijd van 4 jaar (omdat zij van mening zijn dat hun 3-jarig kind al rijp is om naar de basisschool te gaan) of met de maximum leeftijd van 14 jaar omdat zij van mening zijn dat een 15-jarig kind met Down's syndroom in de gelegenheid moet worden gesteld het programma van de (reguliere) basisschool af te ronden. Voor wat betreft het voortgezet onderwijs wordt op de leeftijdsgrenzen van de Leerplichtwet 1969 wel eens kritiek geleverd. Deze kritiek is niet eenduidig. Soms wordt de leeftijdsgrens te hoog gevonden en strijdig met de keuzevrijheid van de leerling, terwijl soms ook wordt gepleit voor verhoging van de leerplichtige leeftijd om voortijdige ongediplomeerde schooluitval beter te kunnen bestrijden.

Voor het terrein onderwijs worden louter negatieve gevolgen van het uitbreiden van de werkings sfeer van de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid gevreesd. Het zou onwenselijk zijn als een verbod op leeftijdsdiscriminatie ertoe leidt dat het recht op onderwijs voor minderjarigen wordt aangetast. Ook moet het onderwijsstelsel, dat veelal is gebaseerd op onderwijs aan personen van een gelijke leeftijdsgroep, kunnen worden gehandhaafd. De wijze waarop het onderwijs wordt aangeboden is volledig toegespitst op de leeftijd van de leerlingen. Ook de omgevingsfactor van de school als instituut voor kinderen uit een

gelijke leeftijdsgroep is essentieel om het onderwijs optimaal te laten verlopen en de school een tweede «thuis» te kunnen laten zijn voor kinderen.

Aangezien onder het huidige systeem voor ieder binnen een bepaalde setting onderwijs beschikbaar is, zouden de financiële consequenties voor het terrein onderwijs beperkt blijven tot een verschuiving tussen de verschillende budgetten, bijvoorbeeld van volwassenenonderwijs naar basisonderwijs.

Voor het terrein onderwijs kan worden geconcludeerd dat er gelet op het dekkend netwerk aan onderwijsvoorzieningen geen noodzaak of behoefte is om het terrein van het basis- en speciaal onderwijs onder de werkingssfeer van de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid te brengen. Met het oog op de bovengenoemde negatieve gevolgen is het zelfs onwenselijk.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Onder het begrip «goederen en diensten» kunnen de volgende sectoren worden begrepen: het openbaar vervoer, het goederenvervoer over de weg, over het spoor, door de lucht en over het water, zoals ook het personenvervoer over het water en door de lucht, alsmede het taxivervoer en het besloten busvervoer (touringcarvervoer).

In al deze sectoren is in beginsel onderscheid op grond van leeftijd mogelijk. Er kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de minimumleeftijdsgrenzen voor houders van een rijbewijs en periodieke keuringen van rijbewijsbezitters vanaf een bepaalde leeftijd. De minimumleeftijdsgrenzen voor houders van een rijbewijs zijn ingesteld omwille van de verkeersveiligheid. Het besturen van een motorrijtuig is een complexe en verantwoordelijke taak, die een zekere volwassenheid vereist. Overigens zijn deze minimumleeftijden in Europese regelgeving vastgelegd. Nederland kan hier niet van afwijken. Ook de leeftijdsgrens van 70 jaar voor de verplichte medische keuring voor het rijbewijs is omwille van de verkeersveiligheid gesteld. Voor een verantwoorde verkeersdeelname moet een rijbewijshouder over voldoende fysieke en mentale capaciteiten beschikken. Oudere rijbewijsbezitters vormen op dit punt een risicogroep. Ook in de lucht- en scheepvaart worden leeftijdsgrenzen gehanteerd.

Op het terrein van openbaar vervoer of andere vormen van vervoer zijn er geen signalen dat ongerechtvaardigd onderscheid op grond van leeftijd een knelpunt is. De verplichte medische keuring voor rijbewijshouders van 70 jaar en ouder is niet omstreden, hoewel sommige ouderenbonden graag een hogere leeftijdsgrens zouden zien. De Gezondheidsraad adviseert echter juist een verlaging naar 60, omdat gebleken is dat mensen van 60 en ouder een verhoogd risico hebben op aandoeningen die de rijvaardigheid negatief beïnvloeden.

Voor het terrein van vervoer is de conclusie dat – voor zover op dit moment bekend – ongerechtvaardigd leeftijdonderscheid geen knelpunt is.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

In de ziektekostenverzekeringswetten is de leeftijdsgrens opgenomen van het bereiken van de 65-jarige leeftijd. Voor zover het gaat om leeftijdsgrenzen van kinderen voor medeverzekering in de ziekenfondsverzekering, is in eerste instantie aangesloten bij de leeftijdsgrenzen van de toenmalige Kinderbijslagwet. De enige andere grens die bestaat betreft een financieel voordeel betreffende verschuldigheid van de nominale

premie voor de ziekenfondsverzekering voor kinderen tot 18 jaar die een zelfstandige grond voor ziekenfondsverzekering hebben.

In de Ziekenfondswet wordt bij enkele aanspraken onderscheid gemaakt op basis van leeftijd. Deze leeftijdsbepalingen zijn ingevoerd bij de beperking van de tandheelkundige hulp en de fysio- en oefentherapie. Bij de tandheelkundige hulp was de noodzaak van kostenbeheersing de aanleiding om een beperking in de aanspraak op deze vorm van zorg door te voeren. Dit speelde in 1995. Door de jeugd een goede tandheelkundige verzorging te bieden was de basis voor een goed gebit gelegd. Dit maakte mogelijk om de verzorging van volwassenen, dat zijn de verzekerden van 18 jaar en ouder, aan de eigen verantwoordelijkheid over te laten. Jeugdigen dienen voor hun behoefte aan zorg niet afhankelijk te zijn van hun ouders. Dat zou er namelijk toe kunnen leiden dat kinderen niet de noodzakelijke zorg krijgen, indien de ouders de verantwoordelijkheid die zij voor hun kinderen hebben, niet oppakken. Bij de fysiotherapie speelde vooral dit laatste argument. Jeugdigen zijn immers niet in staat om de verantwoordelijkheid volledig zelf te dragen. Dit vormt dus mede de reden om een leeftijdsonderscheid te hanteren.

In de Algemene wet bijzondere ziektekosten (AWBZ) wordt een leeftijds-criterium gehanteerd bij de eigen bijdragen. Bij de intramurale eigen bijdrage wordt van oudsher alleen een bijdrage gevraagd van verzekerden van 18 jaar en ouder. De overweging daarbij was dat verzekerden onder die leeftijd niet beschikken over een inkomen. Dan dient een dergelijke verzekerde voor het ontvangen van zorg ook niet verplicht te zijn tot de betaling van een eigen bijdrage. Aanvankelijk kende de eigen bijdrage voor thuiszorg geen leeftijds-criterium. Ook verzekerden onder de leeftijd van 18 jaar waren een bijdrage verschuldigd. Bij de modernisering van de AWBZ is deze verplichting vervallen. Bepaald is dat verzekerden onder de 18 jaar geen eigen bijdrage meer hoeven te betalen. Daarmee is het argument dat gold voor de intramurale zorg ook op deze verplichting van toepassing geworden.

In het sociale zekerheidsrecht worden meer leeftijdsgrenzen gehanteerd. Veelal hangen leeftijds-criteria nauw samen met leeftijdscriteria op andere rechtsgebieden. Zo werkt de 65-jaars grens door op het terrein van de werknemers- en volksverzekeringen. Terzake van het hanteren van leeftijdsgrenzen in de ziektekostenverzekeringen kan worden verwezen naar hetgeen over leeftijdsgrenzen in het sociale zekerheidsrecht is aangegeven. In het rapport «Leeftijdsgrenzen in wet- en regelgeving» van het toenmalige Ministerie van Binnenlandse Zaken en het Ministerie van Justitie (maart 1996) wordt gesteld dat het een objectief, goed controleerbaar en onvermijdelijk criterium kan zijn dat willekeur en persoonlijke stigmatisering kan voorkomen en algemeen geaccepteerd is. Voor wat betreft de gehanteerde leeftijdsgrenzen in de sociale ziektekostenverzekeringen meen ik dat in het voorgaande de rechtvaardigingsgrond is aangegeven.

Voor wat betreft het terrein van private ziektekostenverzekeringen wordt verwezen naar hetgeen door het Ministerie van Financiën is opgemerkt over private verzekeringen. Over het hanteren van leeftijdsgrenzen in particuliere ziektekostenverzekeringen komen incidenteel klachten voor over het beëindigen van de maatschappijverzekering bij het bereiken van de 65-jarige leeftijd. Een van de polisvoorwaarden van maatschappijverzekeringen is over het algemeen dat de verzekering eindigt bij het bereiken van de 65-jarige leeftijd. Door de overeenkomst af te sluiten en premie te betalen gaat de verzekerde akkoord met die voorwaarde.

Voor wat betreft het terrein van goederen en diensten kan ook nog worden gedacht aan leeftijdsgrenzen ter bescherming van consumenten, bijvoorbeeld bij de verkoop van tabaksproducten en van alcoholhoudende drank. Het maken van leeftijdsonderscheid bij de verkoop van tabaksproducten is in overeenstemming met een EU-resolutie en met de Framework Convention on Tobacco Control van de WHO. Leeftijdsonderscheid bij de verkoop van alcoholhoudende drank geniet een wereldwijd draagvlak.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu

Op het terrein van wonen zijn verschillende leeftijdsgrenzen vastgelegd in de Huursubsidiewet (HSW) en de Wet bevordering eigenwoningbezit (BEW). Ten aanzien van de Huursubsidiewet kan geconcludeerd worden dat deze wet verschillende leeftijdsgrenzen hanteert. Bij het bepalen van het recht op en de hoogte van de huursubsidiebijdrage wordt onderscheid gemaakt in drie leeftijdscategorieën; beneden 23-jarigen en daarboven de 65-minners en de 65-plussers. Omdat de Wet bevordering eigenwoningbezit wat inkomensgrenzen en indeling in categorieën betreft sterk geënt is op de Huursubsidiewet, maakt ook de BEW onderscheid tussen 65-minners en 65-plussers.

De HSW en de BEW zijn inkomensafhankelijke regelingen en de genoemde leeftijdsgrenzen vinden hun oorsprong in de sociale zekerheid en de fiscaliteit. Zo heeft de huursubsidie aparte normhuuroverzichten voor personen vanaf 65 jaar omdat vanaf deze AOW-gerechtigde leeftijd een bijzondere wijziging van de inkomenssituatie ingaat. De grens van 23 jaar is gerelateerd aan de leeftijdsbegrenzing die voor het minimumjeugdlloon van toepassing is. Daarnaast kent de Huursubsidiewet een meerderjarigheidsvereiste voor de aanvrager en komt de leeftijdsgrens van 23 jaar ook nog in ander verband voor, o.a. ten aanzien van de inkomens- en vermogensvrijlatingen voor kinderen. De leeftijdsgrens van 23 jaar is hier (mede) gekozen vanuit de gedachte dat het redelijk is om een deel van de inkomsten van thuiswonenden tot en met de leeftijd waarop vaak nog gestudeerd wordt, bij het bepalen van het totale huishoudinkomen buiten beschouwing te laten. Ook ten aanzien van de maximale huurgrens is een aparte grens gedefinieerd voor jongeren (onder de 23 jaar). De argumenten voor deze grens zijn dat jongeren vanwege hun inkomensperspectief veelal korte tijd op huursubsidie aangewezen zijn, dat het veelal gaat om starters aan het begin van hun wooncarrière die in het algemeen mobiel zijn op de arbeidsmarkt, dat het dure «scheefwonen» wordt tegengegaan en dat ook beneden de lagere grens de huisvestingsmogelijkheden voor deze groep voldoende ruim zijn. Ten slotte is in de Huursubsidiewet aangesloten bij de fiscaliteit ten aanzien van de leeftijdsgrens van 27 jaar die wordt genoemd in artikel 1a op het punt van het in aanmerking nemen van uitgaven tot voorziening in het levensonderhoud van kinderen of pleegkinderen. Deze grens komt evenwel op 1 juli 2005 te vervallen, hetgeen past in het streven van het kabinet naar harmonisatie van inkomensafhankelijke regelingen. Ten aanzien van de bepalingen omtrent de leeftijdsgrens van 23 jaar is de mening dat de redenering «dat het redelijk is om een deel van de inkomsten van thuiswonenden tot en met de leeftijd waarop vaak nog gestudeerd wordt, bij het bepalen van het totale huishoudinkomen buiten beschouwing te laten» momenteel nog steeds stand houdt.

Op het terrein van wonen zijn verder leeftijdsgrenzen opgenomen in de op de Huisvestingswet gebaseerde verordeningen. Een voorbeeld hiervan is het stellen van een aanvangsleeftijd van 18 jaar voor het verkrijgen van een woning door een woningbouwvereniging. Bij het stellen van deze leeftijdsgrenzen hebben gemeenten een eigen bevoegdheid en verantwoordelijkheid met het oog op de specifieke lokale situatie.

Voor het terrein van wonen geldt dat de leeftijdsgrenzen in de wetgeving in principe gerelateerd zijn aan de leeftijdsgrenzen uit de sociale zekerheid en fiscaliteit. Het gaat hier met name om inkomensafhankelijke regelingen. Gelet op het feit dat de inkomenssituatie binnen de kaders van de sociale zekerheid en de fiscaliteit wijzigt op bepaalde leeftijden, kan hier dan ook niet gesproken worden van benadeling, ook al zal dat wellicht door sommige burgers anders ervaren worden. Wel is sprake van een gemotiveerde differentiatie in de behandeling van verschillende categorieën huishoudens.

De gevolgen voor de burger van uitbreiding van het wettelijke verbod op leeftijdsdiscriminatie zijn niet op voorhand te duiden. Deze hangen namelijk af van de wijze waarop het verbod van leeftijdsdiscriminatie wordt vormgegeven. Ter illustratie: wanneer niet langer onderscheid gemaakt zou worden tussen personen jonger dan 23 jaar, 65-minners en 65-plussers is het de vraag volgens welke systematiek de huursubsidiebijdrage wordt bepaald. Gaan de huidige normen voor de leeftijdscategorie tussen de 23 en de 65 jaar voor iedereen gelden? Of worden de huidige 65-plus normen maatgevend? Of wordt er gekozen voor een budgetneutrale doorwerking die voor alle categorieën inkomenseffecten genereert?

Ook de financiële gevolgen voor Rijk en burger zijn niet op voorhand te duiden. De effecten hangen af van de wijze waarop de uitbreiding wordt vormgegeven.

Per saldo wordt voor het terrein wonen – zolang de bovengenoemde leeftijdsgrenzen die hoofdzakelijk hun oorsprong vinden in de fiscaliteit of in de wetgeving op het terrein van de sociale zekerheid blijven bestaan – geen noodzaak gezien om dit terrein onder de werkingssfeer van de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid te brengen.