

Gelijke behandeling naar leeftijd op alle terreinen gewenst

Inbreng LBL, expertisecentrum leeftijd en maatschappij voor rondetafelgesprek met vaste TK-commissie SZW op 19 mei 2004

1. Leeftijdscriminatie bij goederen en diensten

Waar komt het voor?

Het LBL, expertisecentrum leeftijd en maatschappij, krijgt sinds zijn oprichting in 1994 meldingen binnen van burgers die zich op grond van hun leeftijd benadeeld voelen. De laatste jaren komen er gemiddeld zo'n 300 meldingen per jaar binnen. Een groot deel van deze meldingen – globaal 70% - gaat over arbeid en dan met name over werving en selectie. Maar een niet onaanzienlijk aandeel van 30% (zo'n 90 per jaar dus) gaat niet over arbeid, maar over: financiële producten (leningen, hypotheek, creditcards, studiefinanciering, collegegeld), verzekeringen (autoverzekeringen, reisverzekeringen, zorgverzekeringen, ongevallenverzekering, arbeidsongeschiktheidsverzekeringen), serviceflats, toewijzing van sociale huurwoningen, belastingen (zelfstandigenaftrek), pacht, adoptie, kunstkoopregelingen, besturen, koren, juryleden, IVF, Controlled circulation (tijdschriften zoals Intermediair en Carp), autohuur. Vaak hebben de klachten betrekking op leeftijdsgrenzen t.a.v. de toegang tot het product of de dienst, soms ook op leeftijdgebonden premies of uitkeringen.

In navolging van de terminologie die in de Algemene Wet gelijke Behandeling wordt gehanteerd, benoemen we deze diverse terreinen buiten de arbeid in deze notitie als het terrein van "goederen en diensten".

Bevindingen uit onderzoek

Op grond van trends in de meldingen heeft het LBL in het verleden nader onderzoek gedaan naar leeftijdsonderscheid bij woningtoedeling¹ en in particuliere ziektekostenverzekeringen². Uit het onderzoek naar wonen bleek dat corporaties en gemeenten bij de verdeling van huurwoningen regelmatig oneigenlijk gebruik maakten van leeftijd. Door voorlichting, bewustwording en zelfregulering is leeftijdscriminatie in deze sector inmiddels teruggedrongen: vele corporaties en gemeenten zijn overgestapt op andere criteria om huurwoningen te verdelen.

Bij de ziektekostenverzekeringen bleek veelvuldig onderscheid naar leeftijd te worden gemaakt: oudere verzekerden (doorgaans 50-plussers) komen bij diverse maatschappijen niet meer in aanmerking voor een aanvullende verzekering of er wordt hen fors hogere premies in rekening gebracht. Dit beeld is blijkens recent onderzoek van de unie KBO³ helaas nog steeds actueel.

Recent onderzoek van de FNV⁴ en van TNO Arbeid⁵ in opdracht van het Breed Platform Verzekerden & Werk, laat zien dat ook bij particuliere arbeidsongeschiktheidsverzekeringen veelvuldig sprake is van uitsluiting van ouderen: de premie neemt met de leeftijd toe, voor

¹ Bendijk, K. e.a. De rol van leeftijd in woonruimteverdeelsystemen, LBL, 2002

² Mulder, A. Leeftijdsgrenzen in polisvoorwaarden van ziektekostenverzekeringen, LBL, 2002. Integraal te downloaden vanaf www.leeftijd.nl

³ Unie KBO hield twee telefonische belrondes onder zorgverzekeraars, in september 2003 en januari 2004. Beide keren bleek het moeilijk voor 65+ers zich aanvullend te verzekeren. Zie www.uniekbo.nl

⁴ FNV, *WAZ – middel of kwaal*, Utrecht, 2004

⁵ TNO Arbeid, *Zeker verzekerd? Arbeidsongeschiktheidsverzekeringen voor zzp-ers nu en straks*, Utrecht, 2004

toetreding is er een maximumleeftijd variërend van 50 tot 55 jaar en er is een eindleeftijd van gemiddeld 55 jaar.

De afschaffing van de WAZ, die een uniforme dus niet leeftijdgebonden premie kende, per 1 juli 2004 zal dus vooral de groeiende groep ouderen die als zelfstandige aan de slag is of wil voor een probleem stellen.

Deze knelpunten kwamen ook al naar voren in de – overigens op verzoek van de Tweede Kamer gehouden – inventarisatie naar maatschappelijke knelpunten ten gevolge van leeftijdsgrenzen in de particuliere sector uit 1999 door het Verweij Jonker Instituut⁶. Die inventarisatie benoemt in de conclusies 44 knelpunten waarvan het grootste deel betrekking heeft op particuliere verzekeringen.

Groeiend maatschappelijk knelpunt

In zijn brief aan uw Tweede Kamer van 23 februari j.l. concludeert minister De Geus uit de inventarisatie van de departementen dat er geen sprake is van grote maatschappelijke knelpunten en dat het vanuit deze optiek niet nodig is om de werkingssfeer van de wet uit te breiden. Het LBL kan zich gezien bovenstaande bevindingen over het voorkomen van leeftijdsonderscheid bij goederen en diensten absoluut niet in deze conclusie vinden en brengt hier bovendien nog de volgende argumenten tegen in.

- Leeftijdsonderscheid bij particuliere verzekeringen komt veelvuldig voor en vormt – mede in het licht van de voortschrijdende privatisering in de zorg en sociale zekerheid – wel degelijk een groot maatschappelijk knelpunt. Probleem is niet alleen dat een groeiende groep oudere mensen er niet in slaagt zich tegen betaalbare premies voor aanvullende ziektekosten of arbeidsongeschiktheid te verzekeren. Probleem is ook dat daarmee een belangrijke pijler onder het beleid van het kabinet om de arbeidsparticipatie van ouderen te verhogen wordt aangetast. De argumentatie in de bijlage bij de brief van 23 februari j.l. (passages ministerie van Financiën en ministerie van VWS) is op dit punt ver onder de maat. Beschreven wordt dat er in particuliere verzekeringen veelvuldig leeftijdsgrenzen en leeftijdsgebonden premies worden gehanteerd. Aan de gerechtvaardigheid van dit leeftijdsonderscheid en de maatschappelijke consequenties daarvan wordt echter geen woord besteed. Wel wordt uitgebreid ingegaan op de vermeende negatieve financiële en economische consequenties van afschaffing van dit leeftijdsonderscheid.
- Door de vergrijzing zal een toenemend aantal mensen met deze leeftijdsgrenzen te maken krijgen. Mensen worden niet alleen ouder maar ook steeds langer gezond oud. Dat betekent dat ze langer actief blijven op allerlei terreinen en dat het effect van leeftijdsgrenzen die mensen uitsluiten van deze activiteiten steeds sterker gevoeld zal worden.
- Ten slotte zijn inderdaad niet alle vormen van leeftijdsonderscheid bij goederen en diensten maatschappelijk gezien even ernstig. De uitsluiting van een 75-jarige van een fietsverzekering bijvoorbeeld, vormt maatschappelijk gezien geen urgent knelpunt. Maar dat maakt deze vorm van uitsluiting niet minder ongewenst, omdat mensen op basis van een persoonskenmerk worden uitgesloten en daar kunnen ze niets aan veranderen. In die zin is leeftijd net als alle andere discriminatiegronden. Het feit dat leeftijd zelf wijzigt verandert daar niets aan.

⁶ Overbeek, R. van, en Flikweert, M. *Grenzen aan de leeftijd*, Verweij Jonker Instituut, Utrecht, 1999

2. Juridisch kader voor bestrijding leeftijdsdiscriminatie

Grondwet en Bupo-verdrag

Voor leeftijdsdiscriminatie bij de arbeid is vanaf 1 mei 2004 specifieke wetgeving van kracht die onderscheid op grond van leeftijd bij de arbeid verbiedt tenzij daar een objectieve rechtvaardiging voor is. Het al dan niet bestaan van deze objectieve rechtvaardiging wordt bepaald door het stellen van de volgende deelvragen:

- Is het doel dat met de leeftijdsgrens beoogd wordt legitiem?
- Is de leeftijdsgrens geschikt om dat doel te bereiken?
- Is de leeftijdsgrens noodzakelijk om dat doel te bereiken?

Bij de afweging van de wenselijkheid van uitbreiding van de werkingssfeer van deze wet naar goederen en diensten, is het goed om te bedenken dat leeftijdsonderscheid in den brede, dus ook voor het terrein van goederen en diensten, nu al is verboden op grond van artikel 1 Grondwet. De overheid is ex artikel 1 Grondwet gehouden om mensen ongeacht leeftijd gelijk te behandelen. Ook in het maatschappelijk verkeer kunnen burgers zich tot op zekere hoogte ten opzichte van elkaar op artikel 1 Grondwet beroepen. Zij kunnen bovendien ook een beroep doen op artikel 26 van het Bupo-verdrag (internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten), dat horizontale werking heeft (tussen burgers onderling).

In beide gevallen wordt een beroep gedaan op een algemeen discriminatieverbod, waarbij het aan de rechter is om te bekijken of de leeftijdsgrens discriminator is. Het toetsingskader wat daarbij wordt aangelegd is niet voorgeschreven. Een blik op de jurisprudentie over leeftijdsdiscriminatie in Nederland⁷ levert dan ook geen eenduidig beeld op. Rechters kijken of er "een objectieve en redelijke grond is", of "een redelijke grondslag" of "een rechtvaardigingsgrond". In meer recente zaken over arbeid wordt – in anticipatie op de wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid – de objectieve rechtvaardigingstoets door advocaten naar voren gebracht als toetsingskader, hetgeen een aantal rechters hebben overgenomen.

Bij arbeid is dat sinds 1 mei jl. opgelost, doordat de wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid uitdrukkelijk de objectieve rechtvaardiging als toetsingsmodel voorschrijft. Groot voordeel daarvan is de rechtszekerheid: van tevoren is duidelijk hoe de leeftijdsgrens getoetst gaat worden.

Bij zaken buiten de arbeid is men echter nog steeds aangewezen op de algemene discriminatieverboden van art 1 Grondwet en art 26 Bupo-verdrag. Dit heeft als nadeel dat het lastig te voorspellen is *hoe* de rechter zal toetsen of er sprake is van discriminatie.

Overigens is leeftijd niet specifiek benoemd in de Grondwet, maar valt leeftijd onder de noemer 'op welke grond dan ook'. In de rechtspraak wordt aan de onbenoemde gronden, dus ook aan leeftijd, minder bescherming gegeven dan aan de benoemde gronden, zoals ras en geslacht, zoals blijkt uit een recent advies van de CGB⁸.

Belang van specifieke wetgeving voor goederen en diensten

De kern van het probleem is dus niet, dat een gelijke behandelingsnorm voor leeftijdsonderscheid bij goederen en diensten ontbreekt. Het probleem is veeleer dat de

⁷ Er zijn in Nederland ongeveer 70 zaken over leeftijdsdiscriminatie gevoerd, het merendeel over arbeid. Samenvattingen van de meeste uitspraken zijn te vinden op www.leeftijd.nl onder "wet en recht".

⁸ CGB, *Advies van de Commissie Gelijke Behandeling over artikel 1 Grondwet*, Utrecht, 2004

norm nu erg algemeen is en geen concreet toetsingskader biedt aan de rechterlijke macht om te beoordelen of er al dan niet sprake is van discriminatie.

Uitbreiding van de werkingssfeer van de wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid naar het terrein van goederen en diensten heeft drie grote voordelen.

- *Rechtszekerheid*: het toetsingskader van de objectieve rechtvaardiging geldt dan ook voor goederen en diensten en zal tot meer eenduidigheid en objectiviteit in de jurisprudentie leiden. Dat beschermt niet alleen de burgers beter, maar ook degenen die mogelijkwijze de gelijke behandelingsnorm overtreden.
- *Toegankelijkheid*: burgers krijgen ook bij goederen en diensten de mogelijkheid om een gratis oordeel aan te vragen bij de Commissie Gelijke Behandeling.
- *Samenhang* met andere non-discriminatiegronden: voor ras, geslacht, seksuele voorkeur en de ander non-discriminatiegronden die in de AWGB zijn opgenomen strekt het gebod tot gelijke behandeling zich wel uit tot het terrein van goederen en diensten. Alleen voor de twee nieuwe gronden handicap en leeftijd is dit niet het geval. Dit zou er toe kunnen leiden dat bijvoorbeeld uitsluiting van ouderen van bepaalde producten wel bestreden kan worden als daardoor relatief meer vrouwen worden getroffen, maar veel moeilijker bestreden kan worden als het om een product gaat waar indirecte seksediscriminatie niet speelt. Het LBL vindt dat er geen sprake moet zijn van hiërarchie tussen discriminatiegronden en dat leeftijd (en handicap) op dezelfde terreinen bescherming verdient als de andere non-discriminatiegronden.

3. De brief van minister De Geus van 23 februari 2004

Goederen en diensten te complex?

In de brief van 23 februari 2004 stelt minister De Geus dat het terrein van goederen en diensten te complex is voor specifieke wetgeving en de uitwerking van uitzonderingen ingewikkeld maakt. Bij deze complexiteit willen wij twee relativeringen maken:

- Het terrein van goederen en diensten is inderdaad veelomvattend maar dat maakt de juridische normering nog niet complex. Er kan eenvoudig aangesloten worden bij de open systematiek van de objectieve rechtvaardiging uit de arbeidswet. Die systematiek maakt het formuleren van uitzonderingen overbodig.
- Het terrein van goederen en diensten is al sinds 10 jaar opgenomen in de AWGB, daar was de complexiteit kennelijk niet onoverkomelijk.

Uitbreiding wet nu te vroeg?

In de brief wordt voorts gesteld dat eerst moet worden afgewacht hoe op het terrein van de arbeid de uitzonderingsgrond van de objectieve rechtvaardiging zoals nu opgenomen in de Wet leeftijd bij de arbeid in de praktijk uitwerkt. Pas bij de evaluatie van de wet op 1 mei 2009 zou gekeken moeten worden naar uitbreiding van de wet. Daarbij willen wij de volgende kanttekeningen plaatsen:

- Bij de behandeling van de achtereenvolgende wetsvoorstellen Leefijd was dit argument – namelijk dat de objectieve rechtvaardiging nog onvoldoende duidelijk en concreet zou zijn - voor het Kabinet geen reden om van een wettelijke regeling af te zien, ook niet toen er (nog) geen Europese verplichting voor wetgeving was. Waarom is dit argument dan nu wel van toepassing?
- Vooralnog is niet duidelijk, op welke wijze de te verwachten jurisprudentie van rechter en Commissie op het terrein van de arbeid ook helderheid zou kunnen bieden voor een

gelijke behandelingsnorm op het terrein van goederen en diensten. Het Kabinet noemt ook geen concrete voorbeelden. Daar zou naar gevraagd kunnen worden.

Wetgeving niet nodig?

Een ander argument in de brief is dat wetgeving niet nodig is omdat er geen grote maatschappelijke knelpunten bestaan en er geen Europese verplichting is. Op de maatschappelijke knelpunten zijn we eerder in onze bijdrage al uitgebreid ingegaan. We beperken ons hier daarom tot het Europese aspect. Het ontbreken van een Europese verplichting doet niets af aan het belang van de rechtszekerheid. Ook de AWGB is zonder Europese verplichting tot stand gekomen. Reden om de AWGB te ontwerpen was destijds gelegen in het algemeen belang om discriminatie te voorkomen en te bestrijden en om burgers meer bescherming te bieden tegen discriminatie. Dat belang geldt ook voor leeftijd.

Andere prioriteiten bij gelijke behandeling?

Een laatste argument in de brief van 23 februari is dat er andere prioriteiten gelden, met name de integratie van de Wet Leeftijd bij de arbeid en de Wet Handicap/Chronische Ziekte in de AWGB, en de evaluatie van de AWGB en een Europese conceptrichtlijn voor sekse. Daar willen wij tegenin brengen dat het wetgevingsprogramma dat het Kabinet hier noemt wellicht groot lijkt, maar in de praktijk zeer beperkt in omvang is. Integratie van de Wet Handicap/Chronische Ziekte en de Wet leeftijd bij de arbeid is een vooral technische operatie: de normen (incl. uitzonderingsgronden) worden niet gewijzigd, het is alleen een kwestie van nieuwe hoofdstukken in de AWGB. De aanpassing van de Nederlandse wetgeving aan de toekomstige Europese richtlijn inzake sekse zal gering zijn, aangezien vrijwel alles al is geregeld in de AWGB. Het zal dus vooral gaan om enkele kleinere aanpassingen.

4. Hoe nu verder?

De argumentatie van het Kabinet overtuigt dus geenszins. Vooral omdat de kern van het belang om tot nadere wetgeving over te gaan – concretisering van de bestaande verplichtingen op grond van artikel 1 Grondwet in het belang van de rechtszekerheid – in de notitie onbesproken blijft, en maatschappelijke knelpunten vrijwel genegeerd worden.

Het LBL wil er bij u op aandringen om - gezien de maatschappelijke knelpunten en de wenselijkheid tot concretisering van het juridische kader – over te gaan tot uitbreiding van de werkingssfeer van de wet naar goederen en diensten. 2004 is daarvoor een uitgelezen jaar, omdat er 2 trajecten lopen waarin deze operatie kan worden meegenomen.

1. technische integratie wet leeftijd (en handicap) in AWGB
2. wijziging AWGB t.g.v. de evaluatie

Het voorzitterschap van Nederland van de Europese Unie in de tweede helft van 2004 biedt bovendien kansen om dit thema hoog op de Europese agenda te plaatsen. Er zijn al EU-landen waar wetgeving tegen leeftijdsdiscriminatie bij goederen en diensten een feit is, zoals België en Ierland. Minister De Geus zou op korte termijn een onderzoek kunnen doen naar internationale ervaringen (zowel vormgeving wetgeving als jurisprudentie). Dat onderzoek kan dan worden gepresenteerd en meegenomen op de Nederlandse voorzitterschapconferentie over de toekomst van gelijke behandeling op 22 en 23 november 2004.