

389

Besluit van 30 juni 1987, houdende wijziging van het Algemeen Rijksambtenarenreglement met betrekking tot de positie van vrouwen bij gedwongen ontslagen

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Binnenlandse Zaken van 5 februari 1987, nr. AB 87/U125, directoraat-generaal Management en Personeelsbeleid, directie Arbeidsvoorwaarden, afdeling Algemene en Juridische Zaken;

Gelet op artikel 125, eerste lid van de Ambtenarenwet 1929;

De Raad van State gehoord (advies van 28 april 1987, nr. W04.87.0073);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Binnenlandse Zaken van 22 juni 1987, nr. AB87/676, directoraat-generaal Management en Personeelsbeleid, directie Arbeidsvoorwaarden, afdeling Algemene en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel I

Artikel 96 van het Algemeen Rijksambtenarenreglement (Stb. 1931, 248)¹ wordt als volgt gewijzigd:

A. Aan het tweede lid wordt een zin toegevoegd die als volgt komt te luiden:

Bij het opdragen van passende werkzaamheden zal, teneinde het ontstaan dan wel het vergroten van feitelijke ongelijkheden tegen te gaan, uitgangspunt zijn, dat voorrang wordt gegeven aan vrouwelijke ambtenaren.

B. In het derde lid worden in de onderdelen c en d de woorden «laatstelijk» en «zonder onderbreking» geschrapt en wordt na onderdeel d de volgende zin toegevoegd:

Voor de berekening van het aantal jaren in burgerlijke overheidsdienst wordt mede in aanmerking genomen tijd gewijd aan de verzorging van tot het huishouden van de ambtenaar behorende 0-4-jarige eigen, stief- of pleegkinderen, tot een maximum van in totaal zes jaren.

Artikel II

Het bepaalde in het derde lid van artikel 96 van het Algemeen Rijksambtenarenreglement zoals dit luidt sinds de datum van inwerkingtreding van dit besluit, geldt niet ten aanzien van degenen voor wie op de datum van inwerkingtreding van dit besluit in het kader van een reorganisatie concreet een onderlinge afvloeiingsvolgorde is vastgesteld.

¹ Laatstelijk gewijzigd bij Koninklijk Besluit van 6 mei 1986, Stb. 333

Het advies van de Raad van State is openbaar gemaakt door terinzagelegging bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Tevens zal het advies met de daarbij ter inzage gelegde stukken worden opgenomen in het bijvoegsel bij de Nederlandse Staatscourant van 13 oktober 1987, nr. 197.

Artikel III

Dit besluit treedt in werking met ingang van de tweede dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat daarvan afschrift zal worden gezonden aan de Raad van State.

's-Gravenhage, 30 juni 1987

Beatrix

De Minister van Binnenlandse Zaken,
C. P. van Dijk

Uitgegeven de eerste september 1987

De Minister van Justitie,
F. Korthals Altes

NOTA VAN TOELICHTING

De motie-Groenman (kamerstukken II 1982-1983, 17 600, hoofdstuk XV nr. 32) verzoekt de regering haar eventuele ontslagbeleid af te stemmen op haar aanstellingsbeleid, - waarvan uitvoering van de motie-Kosto met betrekking tot voorkeursbehandeling van vrouwen onderdeel uitmaakt - en zo nodig het ambtenarenreglement in die zin te wijzigen. De onderhavige wijziging wordt voorgesteld ter uitvoering van deze motie.

Bij brief van 13 juni 1984 heeft mijn ambtsvoorganger over de wijze waarop werd gedacht aan de motie uitvoering te geven advies gevraagd aan de Emancipatieraad. Daarbij zijn de mogelijkheden voor uitvoering van de motie vooral geplaatst in het kader van een aanpassing van artikel 96 van het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR), dat het ontslag van ambtenaren bij reorganisaties regelt. De motie heeft geen aanleiding gegeven de ontslagvolgorde, die artikel 96, derde lid, voor ambtenaren in vaste dienst bevat, zelf ter discussie te stellen, aangezien deze volgorde niet zodanig is, dat vrouwen juist degenen zijn die bij reorganisaties de dienst het eerst moeten verlaten. De thans geldende rangorde bevat immers pas op de derde en vierde plaats (sub c. en d., artikel 96, derde lid) de groepen waaronder men relatief en absoluut veel vrouwen aantreft. Aangezien het evenwel kan voorkomen dat ook de categorieën c. en d. aan bod komen, is gezocht naar mogelijkheden om het aantal vrouwen dat toch voor ontslag in aanmerking zou komen zoveel mogelijk te beperken.

Een combinatie van maatregelen leek daarvoor het meest aangewezen. Allereerst kwam een aanpassing binnen de categorieën c. en d. in de ontslagrangorde van artikel 96, derde lid, dienstig voor. Tevens achtte mijn ambtsvoorganger het van belang, dat bij het voor ambtenaren in vaste en in tijdelijke dienst uit te voeren herplaatsingsonderzoek (dat artikel 96, tweede lid, verplicht stelt alvorens een reorganisatieontslag kan worden verleend), eenzelfde gedragslijn als bij het aanstellingsbeleid met betrekking tot voorkeursbehandeling van vrouwen zou worden aangehouden. Als sluitstuk op deze beide maatregelen zag mijn ambtsvoorganger een toevoeging in de lijn van de onderhavige motie aan de mogelijkheid tot afwijking van de ontslagrangorde die artikel 96, vierde lid, opent. Wel is daarbij als nadeel aangegeven dat toepassing daarvan zou leiden tot ontbreken van zekerheid (ook voor vrouwen) van een voor ieder vaststaande ontslagvolgorde.

Het door de Emancipatieraad op 9 oktober 1984 uitgebrachte advies staat positief tegenover de voorstellen in de adviesaanvraag, zij het dat de Raad opneming van meer dwingende bepalingen van voorkeursbehandeling van vrouwen voor ogen staat. Die weg is uiteindelijk niet gevolgd.

In de eerste plaats heeft daarbij voorop gestaan dat de motie - anders dan de Raad meent - niet vraagt om maatregelen, die voor wat betreft het ontslagbeleid bewerkstelligen dat het relatieve aandeel van de vrouwen wordt versterkt. Anders dan de Raad die op grond van die interpretatie tot verplichte voorkeursbehandeling van vrouwen adviseert, zie ik evenals mijn ambtsvoorganger als doelstelling van de motie Groenman, dat wordt voorkomen dat het percentage vrouwen dat door het aanstellingsbeleid geleidelijk aan wordt vergroot, door het eventuele ontslagbeleid van de regering weer wordt teruggebracht. Deze opvatting vindt zijn grond in de bewoordingen van de motie en in hetgeen door mevrouw Groenman bij de indiening van de motie werd opgemerkt. (Handelingen UCV 1982-1983, nr. 11, blz. 39: «... zolang wordt vastgehouden aan de strekking van de motie Kosto, is het mijns inziens consequent, dat vrouwen bij eventuele ontslagen worden ontzien. Vrouwen

kunnen niet met voorrang worden aangesteld en met voorrang worden ontslagen, omdat zij daarvoor op grond van anciënniteit als eerste in aanmerking komen.....».) Daarnaast moet worden gevreesd, dat een verplichte voorkeursbehandeling van vrouwen bij ontslag een averechts effect zal hebben op het beleid ten aanzien van de vrouw. Een voor alle gevallen geldende dwang zou weleens kunnen leiden tot een sneller hanteren van de afwijkmogelijkheid van de ontslagvolgorde in het belang van de dienst. Ook bergt deze het gevaar in zich van een terugslag in het aannemingsbeleid ten aanzien van vrouwen. Hiermee zou uitvoering van de motie ernstig worden gefrustreerd.

Voorts is in het voorliggende voorstel afgezien van het aanvankelijke voornemen tot opnemng van de mogelijkheid tot afwijking van de ontslagvolgorde ter wille van het op peil houden van de deelname van vrouwen. Deze mogelijkheid bleek op zoveel bezwaar te stuiten juist in verband met het verminderen van de rechtszekerheid bij reorganisaties, dat is gezocht naar een alternatief dat zonder afbreuk te doen aan de doelstelling van de motie dat nadeel mist. Dat lijkt te zijn gevonden in het thans geformuleerde voorstel om ook verzorgingsjaren van kleine kinderen mee te tellen voor de bepaling van het aantal dienstjaren, aan de hand waarvan de ontslagvolgorde in de groepen c. en d. van artikel 96, derde lid wordt vastgesteld. Hierna zal daarop nader worden ingegaan. Daarnaast heeft het advies van de Emancipatieraad ertoe doen besluiten de mogelijkheid van voorkeursbehandeling van vrouwen uitdrukkelijk in artikel 96, tweede lid, ARAR op te nemen in plaats van deze, zoals aanvankelijk de bedoeling was, in navolging van uitvoering van de motie Kosto, als gedragslijn bij circulaire vast te leggen. Hierbij was mede een overweging dat daardoor ook voor ambtenaren in tijdelijke dienst een voorziening in artikel 96 ARAR wordt opgenomen, ook al gebeurt dat, om de redenen hierboven aangegeven, niet op de expliciete, dwingende wijze die de Raad blijkens zijn advies voorstaat. Het komt mij voor dat de combinatie van wijzigingen die thans wordt voorgesteld het zoveel mogelijk op peil blijven van het percentage vrouwen in de hand werkt en daarmee zo dicht mogelijk de doelstelling van de motie Groenman benadert.

Artikel I

A. Opnemng van de mogelijkheid om bij herplaatsing voorrang te geven aan de vrouw, vormt een complement op de motie Kosto (bij gelijke geschiktheid voorrang voor vrouwen bij aanstelling). Bij (de gedragslijn ter uitvoering van) deze motie zoekt de motie Groenman uitdrukkelijk aansluiting. Voor wat betreft de formulering is aangesloten bij die welke de wetgeving gelijke behandeling van mannen en vrouwen kent in verband met voorkeursbehandeling. In de praktijk zou er naar moeten worden gestreefd het percentage vrouwen per niveau (hoofdgroep in de zin van het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren 1984) per ministerie zoveel mogelijk gelijk te doen blijven. Om dit zoveel mogelijk te bereiken is gekozen voor een formulering waarin de voorrang voor vrouwen tot uitgangspunt is gemaakt, zonder dat overigens sprake is van een voor alle gevallen dwingende verplichting. Met name staat de voorgestelde bepaling er niet aan in de weg van het uitgangspunt af te wijken indien op grond van aantoonbaar grotere geschiktheid en bekwaamheid aan een ander de voorkeur zou moeten worden gegeven. Uitbreiding van de herplaatsingsmogelijkheid ook tot andere ministeries zoals de Emancipatieraad adviseert, acht ik in dit kader niet goed mogelijk, omdat daarmee het gezagsbereik van de betrokken minister zou worden overschreden.

B. Binnen de categorieën c. en d. van de rangorde die artikel 96, derde lid, bevat komen thans als eersten voor ontslag in aanmerking degenen die «laatstelijk het geringste aantal jaren zonder onderbreking in burgerlijke overheidsdienst hebben doorgebracht». Het element «zonder onderbreking» werkt voor vrouwen relatief nadeliger uit. Het uittredepercentage van vrouwen in de leeftijdsgroep van 25 tot 34 jaar blijkt aanmerkelijk hoger te liggen dan dat van mannen in dezelfde leeftijdsgroep, terwijl in de leeftijdsgroepen daarboven de intredepercentages van de vrouwen beduidend hoger liggen dan die van de mannen in dezelfde leeftijdscategorieën. Ervan uitgaande, dat onder degenen die op latere leeftijd bij de rijksoverheid in dienst treden zich vooral wat de vrouwen betreft veel herintreders zullen bevinden, zal het schrappen van het vereiste van het ononderbroken zijn van de dienstdienst in de categorieën c. en d. in het voordeel van vrouwen uitwerken.

Naar verwachting zal ook het voorstel tot het laten meetellen van verzorgingstijd van jeugdige eigen, stief- en pleegkinderen, hoewel dat zowel voor mannen als vrouwen zal gelden, in de praktijk vooral (nog) ten voordele van vrouwen werken. Voor dit sluitstuk op de uitvoering van de motie Groenman is gekozen, juist omdat de verzorging van (kleine) kinderen thans nog de reden is waarom met name vrouwen hun deelname aan het arbeidsproces uitstellen, dan wel uit het arbeidsproces treden. Door deze maatregel – die uitgaat van het gegeven, dat het kind vanaf 4 jaar toegang heeft tot de basisschool waardoor de ouders niet meer gedurende de gehele dag de verzorging hebben en meer vrijheid krijgen om opnieuw in het arbeidsproces te treden – wordt daarvoor in de sfeer van de bepalingen met betrekking tot de ontslagvolgorde enige compensatie geboden.

Uit het vorenstaande volgt direct, dat geen enkele aanleiding bestaat voor een dergelijke compensatie indien tezelfdertijd een betrekking is vervuld. Al met al heeft de bepaling tot effect, dat ouders – en dit zal vooralsnog merendeels de vrouwen betreffen – die, alvorens in overheidsdienst te treden, een periode hebben gewijd aan de verzorging van 0–4 jarige kinderen, die verzorgingsperiode(s) tot in totaal maximaal zes jaar als dienstdienst meegeteld zien bij een eventuele reorganisatie. Voor de verzorging van één kind kan – gelet op het vereiste dat het om 0–4 jarige kinderen moet gaan – maximaal vier jaar als dienstdienst worden meegeteld. Voor de verzorging van twee of meer kinderen kan maximaal zes jaar als dienstdienst worden meegeteld. Voor een begrenzing van het aantal jaren van de als dienstdienst mee te tellen tijd, besteed aan de verzorging van twee of meer kinderen, is gekozen omdat anders onevenwichtigheid zou ontstaan ten opzichte van diegenen die een ruime daadwerkelijke dienstdienst hebben. Zo zou bijvoorbeeld degene die een werkelijke dienstdienst van 10 jaar heeft eerder ontslagen moeten worden dan degene die slechts 1 jaar werkelijke dienstdienst heeft maar 10 jaar verzorgingstijd zou kunnen meetellen. Hoewel in dit kader elke grens in zekere zin arbitrair is, is uiteindelijk in goed overleg met de centrales van overheidspersoneel gekozen voor een grens van zes jaar.

Het voordeel van deze bepaling is, dat de ontslagvolgorde op zich duidelijk blijft, en tevens in zijn effecten geheel in de lijn ligt van de doelstelling van de motie Groenman.

Artikel II

Met het voorstel in artikel I onder B wordt een wijziging aangebracht in de onderlinge afvloeiingsvolgorde. De rechtszekerheid voor betrokkenen brengt echter met zich mee dat in die situaties waarin in het kader van een reorganisatie al heel concreet een afvloeiingsvolgorde is kenbaar gemaakt, die kenbaar gemaakte volgorde ook daadwerkelijk zal worden gevolgd. Voorgesteld wordt derhalve dat de wijziging niet zal gelden voor degenen voor wie de ontslagvolgorde concreet in het kader van een reorganisatie is vastgesteld.

Deregulering

De doelstelling van het onderhavige voorstel is de achterstandssituaties voor vrouwen bij reorganisatie-ontslag te verminderen. Het is niet bekend hoeveel vrouwen hiervan gebruik kunnen maken. Het voorstel zou tot een geringe verhoging van de bestuurlijke lasten voor de ministeries kunnen leiden, enerzijds omdat de berekening van de diensttijd ingewikkelder wordt en daarmee de vaststelling van de ontslagvolgorde en anderzijds omdat bij het herplaatsingsonderzoek een extra factor moet worden meegewogen. Deze eventuele geringe extra lasten wegen mijns inziens niet op tegen het maatschappelijk belang dat met deze maatregel is gemoeid. Op overeenkomstige wijze zal van een geringe verzwaring van de werklast van de ambtenarengerechten sprake kunnen zijn, omdat ook voor deze de behandeling van ontslagzaken in verband met reorganisaties iets ingewikkelder zal worden.

De Minister van Binnenlandse Zaken,
C. P. van Dijk