

Vergaderjaar 2004–2005

28 467

Wijziging van de Wet arbeid en zorg en enige andere wetten in verband met het tot stand brengen van een recht op langdurend zorgverlof en het aanbrengen van enkele verbeteringen

Nr. 17

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 november 2004

Tijdens de eerste termijn van de plenaire behandeling van het wetsvoorstel langdurend zorgverlof (28 467) op 14 oktober jl. refereerde een aantal fracties in de Tweede Kamer aan de motie van Van Middelkoop c.s.¹ van 30 juni 1999. In deze motie werd de toenmalige regering verzocht bestaande en nieuwe verlofregelingen waar mogelijk op te nemen in het Burgerlijk Wetboek in plaats van in de Wet arbeid en zorg.

De fracties van CDA, VVD en ChristenUnie vroegen de regering op 14 oktober jl. om dit alsnog te bezien. Hiermee doe ik mijn toezegging, mede namens de Ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, gestand. Met het oog hierop is de gang van zaken bij de parlementaire behandeling van de Wet arbeid en zorg nog eens zorgvuldig nagegaan. Daarvan wordt in het eerste deel van deze brief verslag gedaan. In het tweede deel wordt een inhoudelijke reactie gegeven.

1. De parlementaire behandeling van de Wet arbeid en zorg

Met haar brief van 6 september 1999² reageerde de toenmalige Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mede namens de toenmalige Ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, op de motie van Van Middelkoop cs. Aan het slot van deze brief wordt het voornemen geuit om «aan het eind van het wetgevingstraject arbeid en zorg de aspecten van integratie in bestaande wetten op zijn merites te bezien.»

Desgevraagd gaf de Staatssecretaris tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel arbeid en zorg³ aan dat het einde van het wetgevingstraject arbeid en zorg wordt bereikt bij de regeling van het recht op langdurend zorgverlof. Zij stelde voor bij de discussie over het kabinetsstandpunt langdurend zorgverlof, dat op 16 november 2001⁴ verscheen, nog eens in te gaan op de merites van het Burgerlijk Wetboek, de Ambtenarenwet en de aparte Wet arbeid en zorg.

Een aantal fracties van de Tweede Kamer merkte naar aanleiding daarvan op dat niet de tranche, waarin het langdurend zorgverlof geregeld wordt,

¹ Kamerstukken II, 1998–1999, 26 447, nr. 10.

² Kamerstukken II, 1998–1999, 26 447, nr. 12.

³ Handelingen II, TK 56–4111/4112.

⁴ Kamerstukken II, 2001–2002, 26 447, nr. 39 en 40.

het geëigende moment is om te beslissen over regeling in het Burgerlijk Wetboek, maar dat die keuze nu (dat wil zeggen in het kader van het toen voorliggende wetsvoorstel arbeid en zorg) aan de orde was.¹ In verband daarmee werd op 9 april 2001 tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel arbeid en zorg door het CDA en de ChristenUnie een amendement² ingediend, waarmee volgens de indieners uitvoering werd gegeven aan de motie van Van Middelkoop. In dit amendement werden bestaande en nieuwe verlofregelingen opgenomen in het Burgerlijk Wetboek in plaats van in de Wet arbeid en zorg. Dit amendement is echter op 11 april 2001 door de Tweede Kamer verworpen.

Thans kan worden vastgesteld, dat enerzijds een aantal fracties ervan uitgaat dat het kabinet nog met een nader standpunt zou komen bij de besluitvorming over wetgeving inzake langdurend zorgverlof, terwijl anderzijds het toenmalige kabinet van mening was dat het «BW-debat» met de verwerping van het betreffende amendement tot een definitief einde was gekomen. In het kabinetsstandpunt over langdurend zorgverlof werd dan ook een wetsvoorstel terzake aangekondigd dat deel gaat uitmaken van de Wet arbeid en zorg. Noch in dit kabinetsstandpunt, noch in het daarover op 30 januari 2002 gehouden algemeen overleg³, werd nog ingegaan op een eventuele regeling in het Burgerlijk Wetboek. Hieronder zal worden ingegaan op deze aangelegenheid.

2. Recht op langdurend zorgverlof in Wet arbeid en zorg

In de hiervoor genoemde motie van Van Middelkoop, die de regering verzocht om – waar mogelijk – verlofregelingen in het Burgerlijk Wetboek op te nemen, wordt de mening geuit dat artikel 107 van de Grondwet de wetgever verplicht zoveel als mogelijk is te codificeren in algemene wetboeken. Dit artikel bepaalt echter dat de wet het burgerlijk recht, het strafrecht en het burgerlijk en strafprocesrecht in algemene wetboeken regelt, behoudens de bevoegdheid tot regeling van bepaalde onderwerpen in afzonderlijke wetten. Bij de grondwetsherziening van 1983 is de precieze betekenis van de slotclausule van deze bepaling besproken. Daarbij heeft de grondwetgever te kennen gegeven zich ervan bewust te zijn dat het niet doenlijk is, alle onderdelen van het burgerlijk recht, het strafrecht en het procesrecht in algemene wetboeken te regelen.⁴ Om die reden is de in artikel 164 van de toen geldende Grondwet opgenomen mogelijkheid tot regeling van enkele onderwerpen in afzonderlijke wetten gehandhaafd, zij het in een enigszins gewijzigde redactie. Daarbij staat het uitzonderlijke karakter van regeling buiten wetboeken op de voorgrond. Met andere woorden de wetgever moet goede redenen hebben voor regeling van een onderwerp van burgerlijk recht in een afzonderlijke wet. Artikel 107 van de Grondwet verzet zich evenwel naar mijn oordeel niet tegen het voorstel om verlof- en uitkeringsrechten voor zowel werknemers en ambtenaren in één samenhangend en geïntegreerd wettelijk kader onder te brengen in de Wet arbeid en zorg. Tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel arbeid en zorg zijn daaromtrent door de Tweede Kamer en door de regering uitvoerig argumenten uitgewisseld, zowel ten aanzien van artikel 107 van de Grondwet als met betrekking tot andere overwegingen.⁵

Er zijn naar mijn mening goede redenen voor opname van deze materie in één wettelijk kader, de Wet arbeid en zorg. Immers het gaat hier niet alleen om civielrechtelijke onderwerpen, maar om een mix van verschillende onderwerpen: niet alleen verschillende soorten rechthebbenden (werknemers, ambtenaren) maar ook verschillende elementen: verlof-rechten, uitkeringsrechten, procedurevoorschriften etc. Het onderbrengen van de civielrechtelijke onderwerpen in het Burgerlijk Wetboek zou tot versnippering leiden (ambtenaren, personen die geen arbeidsovereenkomst hebben, uitkeringsrechten) en afbreuk doen aan de coherentie.

¹ Handelingen II, TK 55–4058, 57–4141, 57–4145.

² Kamerstukken II, 2000–2001, 27 207, nr. 51.

³ Kamerstukken II, 2001–2002, 26 447, nr. 41.

⁴ Kamerstukken II, 1977–1978, 15 046, nr. 3, p. 4–5.

⁵ Handelingen II, TK, 57-4145, 57-4157, 57-4171.

Opname in het Burgerlijk Wetboek is daarom geen optie. Bovendien zou dit een nieuw wetgevingsproces betekenen, het geen onnodig veel beslag zou leggen op de toch al schaarse wetgevingscapaciteit.

Alles overwegende kom ik tot het oordeel dat het wenselijk is dat de Wet arbeid en zorg als zelfstandige wet blijft bestaan.

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