

Vergaderjaar 2000–2001

27 274

## Voorstel van wet van de leden Bussemaker, Schimmel en Van Gent tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek in verband met de invoering van een klachtrecht voor de individuele werknemer

Nr. 5

### VERSLAG

Vastgesteld 6 juni 2001

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek van bovenstaand wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen worden beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

#### Inhoudsopgave

blz.

1.	Inleiding	1
2.	Voorgeschiedenis	4
3.	Relevante maatschappelijke ontwikkelingen	5
4.	Plaatsbepaling van de wettelijke regeling	6
5.	Artikelsgewijze toelichting	8

#### 1. Inleiding

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling en instemming kennisgenomen van de voorstellen om te komen tot invoering van een klachtrecht voor individuele werknemers.

Deze leden delen de mening van de initiatiefnemers dat het klachtrecht een grondrecht is, dat de ontplooiing van de individuele werknemer waarborgt. Zij delen tevens de mening van de initiatiefnemers dat de veranderende omstandigheden op de arbeidsmarkt leiden tot andere wensen, andere overtuigingen en andere omgangsvormen op de werkvloer. Ook delen deze leden de veronderstelling dat niet alle werkgevers bereid zijn mee te gaan met bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen, zoals de verdeling van arbeid en zorg tussen mannen en vrouwen. Dat hierover klachten zullen ontstaan in de nabije toekomst lijkt de leden dan ook evident.

De leden van de fractie van de PvdA zijn dan ook verheugd dat de initiatiefnemers een voor alle werknemers toegankelijke klachtenregeling voorstellen. De opzet van de regeling laat naar de mening van deze leden daarnaast alle ruimte om binnen afspraken tussen sociale partners er een nadere invulling aan te geven. Dit past bij het streven om te komen tot

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Terpstra (VVD), voorzitter, Biesheuvel (CDA), Schimmel (D66), Noorman-den Uyl (PvdA), ondervoorzitter, Kamp (VVD), Van Lente (VVD), Van Dijke (ChristenUnie), Bakker (D66), Visser-van Doorn (CDA), De Wit (SP), Van der Knaap (CDA), Harrewijn (GroenLinks), Balkenende (CDA), Van Gent (GroenLinks), Smits (PvdA), Verburg (CDA), Bussemaker (PvdA), Spoelman (PvdA), Örgü (VVD), Van der Staaij (SGP), Santi (PvdA), Wilders (VVD), Srijder-Hazelhoff (VVD), Depla (PvdA), Bolhuis (PvdA).

Plv. leden: E. Meijer (VVD), Van Ardenne-van der Hoeven (CDA), Giskes (D66), Kortram (PvdA), Blok (VVD), Van Blerck-Woerdman (VVD), Van Middelkoop (ChristenUnie), Van Vliet (D66), Stroeken (CDA), Marijnissen (SP), Vacature (CDA), Vendrik (GroenLinks), Mosterd (CDA), Rosenmöller (GroenLinks), Schoenmakers (PvdA), Dankers (CDA), Wagenaar (PvdA), Middel (PvdA), Weekers (VVD), Van Walsem (D66), Oudkerk (PvdA), De Vries (VVD), Van Splunter (VVD), Van der Hoek (PvdA), Hamer (PvdA).

zelfregulering, maar geeft ook rechten aan werknemers die niet onder de zelfregulering van de sociale partners vallen.

De leden van de VVD-fractie zijn niet overtuigd van de noodzaak van het voorstel tot wettelijke verankering van een klachtrecht voor de individuele werknemer.

De VVD streeft naar een goede balans tussen de belangen van werkgevers en werknemers. Voor deze balans is maatwerk op ondernemings- of CAO niveau een geschikter middel dan dwingende wetgeving. Voor de VVD is «klachtrecht» dan ook een onderwerp dat typisch bij de sociale partners thuishoort. Het is immers in het belang van zowel werkgever als werknemer dat er zorgvuldig met klachten wordt omgegaan. In de praktijk gebeurt dat al via inschakeling van de chef, een hogere leidinggevende en in sommige gevallen een vertrouwenspersoon of een klachtencommissie. In een aantal CAO's zijn ook al afspraken gemaakt over klachtenregelingen. Op grond van deze overtuiging heeft een meerderheid in de kamer in 1992 een eerder wetsvoorstel op dit terrein verworpen. Het bovenstaande in beschouwing nemende, heeft de VVD-fractie de volgende vragen over het onderhavige wetsvoorstel.

In de Memorie van Toelichting wordt gesproken over veranderende arbeidsverhoudingen, voortvloeiend uit onder andere een hoger opleidingsniveau, grotere mondigheid van werknemers en minder hiërarchie. Leidt toegenomen mondigheid en opleiding juist niet tot minder behoefte aan een formele klachtregeling?

Volgens de Memorie van Toelichting beschouwen de indieners het klachtrecht als een grondrecht. Waarom beschouwen de indieners dit als zodanig en hoe verhoudt het klachtrecht zich dan ten opzichte van de geldende grondrechten?

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het initiatiefvoorstel van de leden Bussemaker, Schimmel en Van Gent tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek in verband met de invoering van een klachtrecht voor de individuele werknemer. Deze leden spreken hun waardering uit voor de manier waarop de initiatiefnemers hun voorstel hebben beargumenteerd en onderbouwd. De geschiedenis van het vraagstuk van de het individuele klachtrecht is helder beschreven en tevens worden terechte observaties gegeven over maatschappelijke ontwikkelingen in het algemeen en ontwikkelingen binnen de arbeidsorganisatie die de positie van de werknemer hebben gewijzigd in het bijzonder. De mondigheid van werknemers heeft repercussies voor de manier waarop zij hun werkomgeving ervaren en daar zo nodig ook uiting aan geven. Van belang is dat conflicten en een eventuele gang naar de rechter worden voorkomen. De leden van de CDA-fractie onderstrepen in dat verband de opmerking van de Raad van State dat het voorgestelde wettelijk klachtrecht te plaatsen is tussen enerzijds de altijd aanwezige mogelijkheid van het indienen van een informele klacht of bezwaar en anderzijds de gang naar de rechter of een externe klachtencommissie. Juist vanwege deze bijzondere positie van het wettelijk individueel klachtrecht achten de leden van de CDA-fractie een aantal verhelderingen en nadere beschouwingen noodzakelijk. In dat kader zij er tevens op gewezen dat bij de behandeling van wetsvoorstel 21 514 de CDA-fractie grote bezwaren had tegen het voorliggende wetsvoorstel.

De leden van de CDA-fractie vragen of het juist is om in het gegeven dat ambtenaren via de Algemene wet bestuursrecht een klachtrecht hebben een argument te vinden om op werknemers die een aanstelling hebben via een arbeidsovereenkomst eveneens een klachtrecht te bieden. Voorts kan worden waargenomen dat de Stichting van de Arbeid en CAO-partijen in toenemende mate de ontwikkeling van klachtenregelingen bepleiten. Verdient het uit een oogpunt van subsidiariteit dan de voorkeur om nu reeds in algemene wetgeving te voorzien? De indieners beogen een

minimumregeling vast te leggen. Toch worden nogal wat elementen van de regeling dwingend voorgeschreven, zoals de opdracht aan de Ondernemingsraad om een nadere regeling te maken, het recht op bijstand en vertegenwoordiging. Dit laatste lijkt bovendien in strijd te zijn met de doelstelling om te komen tot een laagdrempelige en «lichte» regeling. De leden van de CDA-fractie vragen waarom ervoor gekozen is relatief veel bepalingen vast te leggen als het doel is een minimumregeling. Tevens vragen zij waarom slechts op enkele bepalingen mag worden afgeweken bij CAO en waarom niet na overeenstemming met de Ondernemingsraad afgeweken kan worden van meer bepalingen van de wet.

De leden van de D66-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. De indieners beogen met dit voorstel van wet het recht van de individuele werknemer om een klacht in te dienen bij de werkgever over zijn persoonlijke arbeidssituatie, wettelijk te verankeren.

Een wettelijk individueel klachtrecht is al jaren onderwerp van discussie. De leden van de D66-fractie achten het een goede zaak dat het klachtrecht door dit wetsvoorstel wettelijk wordt verankerd. Het is een (sociaal) grondrecht voor werknemers dat de ontplooiing van de individuele werknemer waarborgt.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben met grote instemming kennis genomen van het voorstel van wet. Het klachtrecht voor de individuele werknemer is al tientallen jaren in discussie zonder dat het leidde tot een dekkende zelfregulering door de sociale partners per CAO, noch dat het kwam tot een brede basiswetgeving. Voorliggend voorstel van wet vult deze lacune.

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennis genomen het wetsvoorstel. Op zich begroeten zij een klachtrecht voor werknemers. Zij zien dit wetsvoorstel echter wel tegen de achtergrond van «moderne» tendensen in de samenleving die vooral met individualisering te maken hebben. En dus ook met individualisering van de positie van de werknemer binnen het bedrijf. Zij vragen zich af door het individueel klachtrecht van werknemers te formaliseren geen afbreuk wordt gedaan aan de solidariteit onder de werknemers op de werkvloer en daaraan gekoppeld collectief optreden. Het stakingsrecht is immers ook een sociaal grondrecht. Hoe beoordelen de indieners hun wetsvoorstel in dit licht?

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel tot wijziging van het BW in verband met de invoering van een klachtrecht voor de individuele werknemer. Deze leden herinneren eraan dat zij in 1992 geen overtuigende argumenten hadden om voor een voorstel van dezelfde strekking te stemmen en dat zij ook nu, hoewel zij positief staan tegenover het beoogde doel van het voorstel, zich afvragen of wetgeving in deze wel de juiste weg is. Of het klachtrecht, zoals de indieners aangeven, een principiële zaak is en als grondrecht voor werknemers moet worden gezien, daarvan zijn deze leden nog niet overtuigd.

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Het initiatiefvoorstel is erop gericht om werknemers een klachtrecht te geven die verband houdt met de persoonlijke arbeidssituatie. De aan het woord zijnde leden onderkennen dat een klachtrecht een nuttig instrument kan zijn om problemen op te lossen. Deze leden vragen echter waarom gekozen wordt om dit via een wetsvoorstel te regelen. Licht het niet meer voor de hand dat de sociale partners hierover

onderling afspraken maken? Wat zijn de voordelen om het klachtrecht via het Burgerlijk wetboek te regelen?

## 2. Voorgeschiedenis

De leden van de VVD-fractie vragen hoe deze nieuwe regelgeving zich verhoudt tot de wens tot de vermindering van de administratieve lastendruk die ook door de indienende fracties bij herhaling in de Tweede Kamer is uitgesproken. Is het wetsvoorstel beoordeeld door Actal?

Hebben de indieners geïnformeerd of werkgevers en werknemers bijvoorbeeld via de STAR, in staat zijn overeenstemming te bereiken over een klachtenregeling?

De leden van de CDA-fractie achten het van belang het wetsvoorstel te plaatsen in het kader van meer recente ontwikkelingen op arbeidsrechtelijk terrein. De Amsterdamse hoogleraar arbeidsrecht prof. mr. P.F. van der Heijden heeft in meerdere publicaties geschreven over de verprivaatrechtelijking van het arbeidsrecht, onder andere in de bundel «Naar een nieuwe rechtsorde van de arbeid?» (Den Haag 1999). Deze verprivaatrechtelijking omvat onder andere een meer op ondernemingsniveau geschapen arbeidsrecht dan door op andere niveaus ontstaan arbeidsrecht en wordt eerder gekenmerkt door pluralisme dan door eenheid. Past naar het oordeel van de initiatiefnemers een door de overheid voorgeschreven wettelijk klachtrecht in die nieuwe organisatie van de arbeid? Deze vraag dient ook te worden gesteld omdat de visies op regulering thans anders liggen dan toen er voor het eerst over het wettelijk klachtrecht van werknemers werd gesproken. Ten principale willen zij hier ook de vraag opwerpen of een goede klachtenregeling niet behoort tot de primaire verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers. In dit verband vragen zij of met de Stichting van de Arbeid contact is geweest of zij mogelijkheden zien om het voeren van een goed ondernemings- en personeelsbeleid met betrekking tot de afhandeling van klachten te bevorderen.

Tevens is er het vraagstuk van de opportuniteit van het wetsvoorstel. Uit het onderzoek «Regeling inzake een individueel klachtrecht van werknemers in bedrijven» van het Hugo Sinzheimer Instituut (september 2000) blijkt dat zo'n 19% van de bedrijven een vorm van klachtenbehandeling kent. Ook wordt in de Memorie van Toelichting duidelijk gesteld dat in veel CAO's klachtenregelingen ontbreken, terwijl er bovendien veel werknemers zijn die niet onder een CAO vallen. Deze getallen en gegevens vormen indicaties dat er op het gebied van formalisering van het klachtrecht het nodige te doen valt. Naast deze gegevens kan ook de vraag worden gesteld hoe het met de behoefte aan formalisering is gesteld. Het Sinzheimer-onderzoek laat bijvoorbeeld zien dat in de onderzochte periode op de helft van de klachtenregelingen geen beroep is gedaan. Werknemers blijken vaak liever een klacht te willen deponeren bij een interne vertrouwenspersoon dan bij een klachtencommissie. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid stelde in zijn reactie op het Sinzheimer-onderzoek bij brief van 10 oktober 2000 dat een klachtenregeling deel behoort uit te maken van een modern personeelsbeleid en wees in dat kader met name op het instrument van de CAO. Hij verbond er echter in die brief geen conclusies aan ten aanzien van wettelijke rechten. Is een indicatie te geven van de in de praktijk gevoelde noodzaak om te komen tot een wettelijk klachtrecht? In de Memorie van Toelichting wordt melding gemaakt van het pleidooi van FNV-zijde voor een wettelijk recht. Welke opvattingen terzake leven bij VNO-NCW en MKB-Nederland? Er wordt in de Memorie van Toelichting melding gemaakt van de nota «Met alle respect» van de Stichting van de Arbeid (1999). Het wetsvoorstel sluit naar zeggen van de initiatiefnemers aan bij de analyse van deze nota. Impliceert deze nota ook een wettelijk klachtrecht? De Stichting van de

Arbeid doet de aanbeveling om tot een integraal ondernemingsbeleid te voeren om een plezierige en veilige werkomgeving te creëren en noemt een goede klachtenregeling als een vanzelfsprekend onderdeel ervan. Het voorliggende wetsvoorstel licht een enkel onderdeel hieruit om het dwingend wettelijk te regelen. Hebben de indieners overwogen dat dit juist ten koste zal gaan van een integraal beleid? Weliswaar is een goede klachtenregeling belangrijk, maar vorm en inhoud moeten passen binnen het specifieke algemene ondernemingsbeleid en de cultuur binnen de arbeidsorganisatie. Zij kunnen zich voorstellen dat in veel kleine bedrijven de klachtenafhandeling wel goed is geregeld, maar veelal niet schriftelijk plaatsvindt. In dit verband vragen zij of het wetsvoorstel aan Actal is voorgelegd om te toetsen of het tot lastenverzwaring zal leiden met name voor kleine bedrijven. Verder vragen de leden van de CDA-fractie waarom niet is overwogen de uitvoering van de aanbevelingen van de Stichting af te wachten alvorens met wetgeving te komen. Deze leden vragen naar de ervaringen die inmiddels met de Wet Klachtrecht Cliënten Zorginstellingen zijn opgedaan. Is van deze ervaringen gebruik gemaakt? Kan worden toegelicht welke motieven bij de behandeling van wetsvoorstel 21 514, dat eveneens betrekking had op het klachtrecht van werknemers, in de Tweede Kamer een rol hebben gespeeld bij de verwerping van het wetsvoorstel door deze Kamer?

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen welke andere landen reeds aanleiding zagen om tot wetgeving met betrekking tot klachtrecht over te gaan. Deze leden zijn benieuwd naar de ervaringen in die landen met betrekking tot de werking van het klachtrecht. Zijn daar gegevens over bekend?

### **3. Relevante maatschappelijke ontwikkelingen**

De leden van de CDA-fractie vragen of niet het risico bestaat dat klachten over stress en arbeidsongeschiktheid nodeloos gaan concurreren met het werk van de ondernemingsraad, de rol van vakbonden en hun vertegenwoordigers, Arbo-artsen enzovoort. Indien het gaat om zaken die meerdere personen raken omdat de kwaliteit van de arbeid in het geding is, is het de vraag of een klachtrecht voor de individuele werknemer daarvoor dan het juiste middel is.

De indieners geven in hun voorstel aan dat bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen ten grondslag liggen aan de behoefte voor het creëren van klachtrecht binnen de arbeidsorganisatie. Zij noemen onder andere de toegenomen mondigheid van de werknemer en de veranderde hiërarchische arbeidsverhoudingen. Op basis waarvan menen de indieners dat door bovengenoemde maatschappelijke ontwikkelingen aan artikel 7:611 BW een klachtrecht zou moeten worden toegevoegd? De leden van de fractie van de ChristenUnie menen dat door deze (positieve) ontwikkelingen juist het klachtrecht minder noodzakelijk zal moeten zijn dan in het verleden het geval was. Door de minder grote afstand tussen werknemer en werkgever en de mondigheid van de werknemer, waardoor open onderlinge verhoudingen makkelijker worden gemaakt, zouden veel problemen vandaag aan de dag vaker in informele sfeer kunnen worden opgelost. De werknemer wordt daarbij tevens gesteund door de bepaling in het BW over goed werkgeverschap. Een werknemer mag een werkgever altijd aanspreken op zijn plicht tot goed werkgeverschap en daarom eisen dat zijn klacht serieus wordt genomen.

#### 4. Plaatsbepaling van de wettelijke regeling

De leden van de VVD-fractie vragen of de indieners uiteen kunnen zetten waarom zij verwachten dat door onderhavig wetsvoorstel de gang naar de rechter zal afnemen. De verplichting tot een schriftelijke afhandeling leidt immers tot een zeer formeel proces. Een vervolgstap naar de rechter wordt dan eerder gemaakt dan na een informele behandeling van een klacht.

Kunnen de indieners beargumenteren waarom zij van mening zijn dat een formele klachtenregeling de arbeidsverhoudingen zal verbeteren? Leent een informele benadering zich hier niet beter voor?

Kunnen de indieners een concreet voorbeeld geven van een klacht die tegelijkertijd wordt ingediend volgens de voorgestelde procedure en bij een externe klachteninstantie (Arbeidsinspectie en Commissie Gelijke Behandeling)? Wat is de consequentie wanneer beide procedures tot verschillende uitkomsten leiden?

De initiatiefnemers spreken de verwachting uit dat met het wettelijk klachtrecht in de zin van een interne klachtbehandeling de gang naar de rechter zal afnemen, aldus de leden van de CDA-fractie. Denkbaar is dat een betere klachtenafwikkeling binnen de arbeidsorganisatie het beroep op de rechter kan verminderen. Bestaat overigens inzicht in de mate waarin werknemers thans na het indienen van een klacht bij de werkgever zich toch genoodzaakt zien naderhand een beroep op de rechter te doen? Tegelijkertijd dient, mede in het licht van het advies van de Raad van State, rekening te worden gehouden dat alleen het gegeven van een wettelijk klachtrecht – gecombineerd met het recht voor de werknemer zich te laten bijstaan en met de mogelijkheid dat het klachtrecht dient als een soort voorportaal van de gang naar de rechter – juist «juridiserend» kan gaan werken. ILO-aanbeveling 130, artikel 17, dat met het klachtrecht direct verband houdt, verlangt dat bij onbevredigende klachtbehandeling direct aansluitend juridische middelen van geschillenbeslechting ter beschikking staan. Klachtrecht impliceert dat er al een conflict of een ongewenste situatie is, terwijl het doel nu juist moet zijn conflicten en ongewenste situaties te voorkomen. Anders gezegd: is het klachtrecht niet eerder een uiting van nazorg dan van voorzorg? In dat kader is in arbeidsrechtelijke kring, onder andere door de Rotterdamse hoogleraar arbeidsrecht prof. mr. C.J. Loonstra, gepleit voor het benutten van de mogelijkheden van mediation (onder andere «Alternatieve geschillenbeslechting in het individuele arbeidsrecht: een lonkend perspectief?», in: E. Heij e.a. (red.), Grensverkenningen in het recht, Gouda Quint, te verschijnen medio juni 2001). In de Memorie van Toelichting wordt op bladzijde 10 gesteld dat het voorstel aansluit bij recente ontwikkelingen van mediation. Mediation beoogt echter evenwel het indienen van formele klachten te voorkomen. In die zin gaat mediation aan het indienen van een formele klacht vooraf. De leden van de CDA-fractie achten een nadere verheldering van het mogelijk juridiserend effect van een wettelijk klachtrecht in het algemeen en een beschouwing over de verhouding tussen het klachtrecht en de mogelijkheden van mediation geboden. Bestaat er voorts, in het kader van ILO-aanbeveling 130, inzicht hoeveel landen deze aanbeveling hebben opgevolgd door middel van een wettelijke voorziening? Zijn er gegevens bekend omtrent de praktische betekenis zowel kwalitatief als kwantitatief?

De leden van de fractie van GroenLinks merken op dat de breedheid van onderwerpen waarop het klachtrecht betrekking heeft, genoemd in de Memorie van Toelichting, in de praktijk kan leiden tot onduidelijkheden ten aanzien van andere rechten of regelingen. In de Memorie van Toelichting wordt ingegaan op de relatie met het externe klachtrecht, al dan niet bij de rechter. Enerzijds wordt verondersteld dat het interne klachtrecht zal leiden tot minder externe procedures; anderzijds wordt onderkend dat



externe procedures soms tegelijkertijd moeten worden opgestart, bijvoorbeeld vanwege indieningstermijnen. Onduidelijk blijft dan de verhouding tussen beide procedures en hoe die elkaar beïnvloeden. Zal de rechter of een extern orgaan een zaak in behandeling nemen als nog een interne procedure loopt? Of omgekeerd, zal een werkgever zich bij een interne procedure inspannen een probleem op te lossen als al een externe procedure loopt? Dergelijke vragen zijn niet eenduidig te beantwoorden omdat het klachtrecht heel verschillende terreinen beslaat. Een klacht over seksuele intimidatie door een collega kan door de werkgever uitermate serieus worden genomen, ook al zou er een externe procedure lopen. Anders kan het liggen als de werkgever zelf onderdeel van de klacht vormt. Bijvoorbeeld in geval van ziekte door een arbeidsconflict. De werkgever kan een procedure aangespannen hebben bij de rechter om het contract te ontbinden. De werknemer krijgt binnenkort het recht een second opinion aan te vragen bij de Uitvoeringsinstelling werknemersverzekeringen inzake de reïntegratie-inspanningen van de werkgever (wet Poortwachter WAO). Wat voor plek heeft een interne klacht conform het voorstel van wet dan nog.

Beoogt het voorstel van wet dat eerst de interne klachtenprocedure moet zijn afgehandeld alvorens de externe betrokkenen tot een uitspraak mogen komen? Of moet verwacht worden dat in dergelijke zwaarwegende kwesties, waarbij het dienstverband zelf of de reïntegratie naar een gepaste functie in het geding zijn en waarbij de werkgever zelf partij is in het geding, de interne klachtenprocedure niet de geëigende weg is. Als dat laatste het geval is, is het dan niet verstandig dergelijke klachten in de wet uit te sluiten of in de Memorie van Toelichting meer helderheid te verschaffen waar de wet meer of minder van toepassing zal blijken.

Een zelfde onduidelijkheid kan ontstaan in relatie met andere regelingen inzake specifieke klachten, bijvoorbeeld betreffende seksuele intimidatie. Waar binnen bedrijven of branches daarvoor vertrouwenspersonen zijn aangesteld, kan het wenselijk zijn de klachten daar te laten terechtkomen en niet direct bij de werkgever. Dit temeer omdat voorliggend klachtrecht slechts betrekking heeft op de persoonlijke werksituatie van betrokkene en bij vertrouwenspersonen doorgaans ook ongewenst gedrag gemeld kan worden, dat anderen betreft dan de werknemer die dit meldt. Ook ongewenst gedrag door de werkgever zelf kan daar beter terecht dan via een klacht bij de werkgever.

Is in het algemeen niet te stellen dat waar specifieke regelingen inzake bijvoorbeeld seksuele intimidatie of discriminatie bestaan, dat die voorliggend zijn en meer geëigend dan de algemene regeling? Uiteraard kan dit ook geregeld worden in de bij CAO te maken afspraken of in de uitwerking van het klachtrecht bij bedrijven die vallen onder de verplichting een OR in te stellen. Maar is het met het oog daarop niet verstandig in de Memorie van Toelichting een aanwijzing te geven dat dergelijke uitwerkingen duidelijkheid moeten verschaffen welke regelingen in welke gevallen voorliggend zijn?

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarop de verwachting is gebaseerd dat door een wettelijk klachtrecht een verandering in de bedrijfscultuur zal plaatsvinden in de positieve zin. Zijn er cijfers uit onderzoek bekend die aangeven dat problemen op het werk inderdaad vaak niet in informele sfeer kunnen worden opgelost en dat om die reden een wettelijk recht noodzakelijk is? Het feit dat er erg weinig klachtenregelingen voorkomen op CAO-niveau kan ook aangeven dat de behoefte of noodzaak er niet is, doordat in informele sfeer, en in eventuele interne regelingen binnen bedrijven, oplossingen voorhanden zijn.

De leden van de fractie van de ChristenUnie zetten vraagtekens bij de stelling dat het voorstel zal bijdragen aan goede arbeidsverhoudingen. Is het niet zo dat juist door de klacht van de werknemer formeel te maken en formeel te behandelen, de kans bestaat op uitvergroting van het

probleem, dat kan leiden tot een arbeidsconflict, en dat er niet zou hoeven te zijn wanneer het in informele sfeer kon worden opgelost? Zal een beroep op het klachtrecht daarom niet in veel gevallen contraproductief kunnen zijn?

De indieners van het wetsvoorstel geven daarnaast aan dat zij verwachten dat met een wettelijk vastgelegd klachtrecht de gang naar de rechter zal afnemen. Ook hierbij vragen de leden van de fractie van de ChristenUnie waarop deze verwachting is gebaseerd, omdat zij zich ook kunnen voorstellen dat juist wanneer de werknemer de klacht formeel indient, de werknemer dit ook formeel afgehandeld wil zien wanneer hij geen bevredigende antwoord van de werkgever heeft gekregen, en dus naar de rechter zal stappen.

De leden van de SGP-fractie vragen of de indieners niet bevreesd zijn dat het wetsvoorstel zal leiden tot een verdere juridisering van de arbeidsverhoudingen. Bij overschrijding van de termijn van 6 weken of een in de ogen van de werknemer te mager verweer zal de gang naar de rechter een logisch vervolg zijn. Hierdoor zullen het aantal rechtzaken volgens deze leden fors toenemen.

De leden van de SGP-fractie willen vooropstellen dat de beste manier om problemen op te lossen, is dat klachten op informele manier worden opgelost. Deze leden zijn met de Raad van State van oordeel dat het niet ondenkbaar is dat de formele klachtenprocedure in de plaats komt van de informele benadering. De aan het woord zijnde leden vragen de indieners of zij ook van mening zijn dat de mondigheid van de moderne werknemers juist meer tot uiting komt als klachten direct met werkgevers worden besproken en informeel worden opgelost? Wordt in de praktijk niet in de meeste gevallen problemen opgelost via een hogere leidinggevende, een vertrouwenspersoon of een klachtencommissie?

## 5. Artikelsgewijze toelichting

Wat voegt, volgens de indieners, dit klachtrecht toe aan het recht dat de werknemer feitelijk al heeft op grond van de wetsartikelen 7:611 BW en 6:248 BW, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

De leden van de CDA-fractie vragen of het voorgestelde klachtrecht in juridisch opzicht veel toevoegt aan de huidige situatie. Het prudent omgaan met klachten van werknemers vloeit – zoals ook in de Memorie van Toelichting wordt verduidelijkt – reeds voort uit het in art. 7:611 BW neergelegde beginsel van goed werkgeverschap. Zie in dit verband het redactioneel commentaar Klachtrecht werknemers in *Sociaal Recht*, 2000–12, bladzijde 374. Weliswaar bieden de voorgestelde bepalingen een aantal formele aanknopingspunten, bijvoorbeeld ten aanzien van de wijze van indienen van klachten, de vertrouwelijke behandeling ervan, de termijn die in acht dient te worden genomen, maar dit laat het principe van goed werkgeverschap onverlet. Daar komt bij dat op het niet nakomen van de verplichtingen door de werkgever geen sanctie staat, anders dan dat de werknemer de mogelijkheid heeft zich tot de rechter te wenden. Die sanctie is echter dezelfde wanneer het goed werkgeverschap aan de orde is. Kunnen de initiatiefnemers tegen die achtergrond nog eens aangeven wat in de rechtspraak de feitelijke meerwaarde zal zijn van het bepleite klachtrecht?

Tevens vragen zij wat de een *recht* op het indienen van een klacht betekent als men het nu al onbeperkt zou kunnen doen. Welke betekenis zal naar verwachting het wel of niet indienen van een klacht kunnen hebben in verdere juridische procedures? Zij hebben daarbij de volgende vraag: als een werknemer in een bepaalde situatie, die zich daartoe wel leent, *geen* schriftelijke klacht heeft ingediend en direct of uiteindelijk bij de



rechter komt, kan dit dan ook consequenties hebben en tegen hem gebruikt worden?

Collectieve regelingen interveniëren niet in bestaande collectieve regelingen. De leden van de CDA-fractie vragen op welke wijze dit gegarandeerd is als de collectief afgesproken regeling niet voldoet aan de wettelijke bepalingen.

De leden van de D66-fractie zijn van mening dat iedere werknemer het recht dient te hebben een klacht in te dienen bij de werkgever en deze onderzocht te krijgen. De klacht moet op een objectieve en onbevooroordeelde wijze worden behandeld, zonder dat daar enig nadeel voor de werknemer uit mag voortvloeien. Ook moet de werkgever er vertrouwelijk mee omgaan. Op welke wijze wordt in dit wetsvoorstel gewaarborgd dat de klacht op objectieve en onbevooroordeelde wijze wordt behandeld, zo vragen deze leden.

## **Artikel 657**

### *Lid 1*

De leden van de fractie van de PvdA vragen of de initiatiefnemers het begrip «arbeidssituatie» uit artikel 657, eerste lid, bedoeld hebben als: alle mogelijke situaties die zich op het werk voordoen, of alleen situaties die direkt met het werk van de werknemer te maken hebben? Zijn de initiatiefnemers met de leden van mening dat het begrip in de meest ruime zin geïnterpreteerd dient te worden?

Volgens de Memorie van Toelichting beschouwen de indieners dit wetsvoorstel als een «minimumregel». De leden van de VVD-fractie vragen waarom het wetsvoorstel zich dan niet tot de hoofdlijnen beperkt: het recht op het indienen van een klacht; het recht op een antwoord; het uitblijven van nadeel voor de werknemer? Waarom zijn geen ruimere afwijkingsmogelijkheden van de wettelijke regeling geboden middels CAO of overeenkomst met de OR?

De leden van de CDA-fractie vragen waarop de stelling berust dat een klachtenprocedure de interne arbeidsverhoudingen ten goede zullen komen. Wanneer het klachtrecht een juridiserend effect zou krijgen, kan dat ook contraproductieve gevolgen krijgen. In dit verband is het tevens van belang acht te slaan op de opvattingen van werkgevers. Draagvlak wordt immers eerder versterkt door een gevoelde noodzaak dan door een wettelijke verplichting.

Ten aanzien van het eerste lid vragen de leden van de fractie van de ChristenUnie waarom het wetsvoorstel is beperkt tot klachten die verband houden met de persoonlijke arbeidssituatie. Als er op de werkvloer problemen zijn die bij verschillende werknemers leiden tot veel stress en zelfs arbeidsconflicten, waarom zou het dan niet mogelijk zijn dat, wanneer er een wettelijk recht op indienen van klachten komt, ook in die situaties men daarvoor aan de bel kan trekken?

### *Lid 2*

De leden van de CDA-fractie vragen waarom wettelijk dwingend wordt voorgeschreven dat de werkgever de ontvangst van de klacht schriftelijk bevestigt, ook nu hij binnen zes weken schriftelijk en gemotiveerd op de klacht moet reageren. Kan overigens worden toegelicht worden hoeveel administratieve lasten er voor bedrijven en in het bijzonder het midden- en kleinbedrijf uit dit wetsvoorstel voortvloeien?

### *Lid 3*

Hoe beoordelen de indieners de praktische toepasbaarheid van dit wetsvoorstel in het MKB, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Sluit een schriftelijke behandeling van klachten naar hun mening aan bij de praktijk van alledag in een bedrijf met, bijvoorbeeld, tien werknemers? Is overwogen de wet niet van toepassing te laten zijn op kleinere ondernemingen?

De indieners kiezen voor een sobere regeling, die door de sociale partners kan worden ingevuld. De leden van de fractie van de ChristenUnie ondersteunen dat. Daarom vragen zij waarom in artikel 657, derde lid, toch een bepaling wordt opgenomen over de termijn waarbinnen de werkgever moet reageren op een ingediende klacht.

### *Lid 5*

De initiatiefnemers stellen dat «de vertrouwelijke behandeling een fundamenteel vereiste is voor een behoorlijke klachtenprocedure.» Als dat zo is, vragen de leden van de CDA-fractie waarom de verplichting van de vertrouwelijkheid zich alleen richt tot de werkgever. Kennelijk wordt er vanuit gegaan dat werknemers belang hebben bij vertrouwelijkheid, maar er ontstaan scheve verhoudingen wanneer de werkgever vertrouwelijkheid in acht heeft te nemen terwijl de werknemer de mogelijkheid heeft zaken in de openbaarheid te brengen. De wetstekst lijkt in dat verband niet te sporen met de toelichting. Graag een reactie.

De leden van de GroenLinks-fractie onderschrijven het belang van vertrouwelijke afhandeling van de klacht, maar signaleren wel een spanning met de ook gewenste zorgvuldigheid. Dat laatste impliceert doorgaans hoor en wederhoor, zeker als de klacht een collega of meerdere betreft. Daarbij kan het niet altijd vermeden worden dat die collega of meerdere te weten komt dat er een klacht is en vermoeden van wie die afkomstig is. Hoe vindt in dergelijke gevallen de afweging plaats tussen vertrouwelijkheid en zorgvuldigheid?

Hoe zijn verder de belangen gewaarborgd van collega's of meerderen die onderwerp van klacht zijn? Is er ook geregeld dat zij zich kunnen laten bijstaan door een derde? Worden zij ook binnen een bepaalde termijn op de hoogte gesteld of en hoe de klacht is afgedaan? Hoe wordt voorkomen dat de persoon die onderwerp van klacht is ten onrechte wordt benadeeld in zijn positie als werknemer? Hoe wordt voorkomen dat het klachtrecht, mede bedoeld tegen conflicten en pesten, gebruikt wordt in onderlinge conflicten of om de promotie van een collega te dwarsbomen?

### *Lid 6*

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de indieners het risico beoordelen van oneigenlijk gebruik van deze wet als ontslagbescherming tijdens de opbouw van een ontslagdossier. Een werknemer die ontslag wegens disfunctioneren vreest zou immers een klacht kunnen indienen met als belangrijkste doel een barrière in de ontslagprocedure op te werpen. In de behandeling van de ontslagzaak kan de werknemer vervolgens opwerpen dat het ontslag niet gebaseerd is op disfunctioneren maar op het indienen van de klacht.

In principe behoort het indienen van een klacht – zoals de initiatiefnemers schrijven – geen repercussies te hebben voor werknemer in de zin van ontslag of benadeling, aldus de leden van de CDA-fractie. Er zouden zich onder omstandigheden echter ook ontwikkelingen kunnen voordoen waarin het indienen van een klacht niet in eerste aanleg gericht is op

problemen in de persoonlijke arbeidssituatie maar bijvoorbeeld in het kader van gespannen arbeidsverhoudingen op het beschadigen van collega-werknemers bijvoorbeeld via een gefingeerde of een feitelijk ongegronde klacht. Een dergelijke situatie zou de arbeidssfeer aanzienlijk kunnen verslechteren. Wanneer zich dergelijke omstandigheden mochten voordoen, dient dan onverkort aan de rechtsbescherming van de klager te worden vastgehouden? Wanneer er, om een ander voorbeeld te noemen, een gefingeerde klacht inzake seksuele intimidatie tegen de werkgever mocht worden ingediend, staat de ontslagbescherming dan de ontbinding van de arbeidsovereenkomst of een ontslag op staande voet in de weg? Naast deze inhoudelijke vragen over de verhouding tussen het klachtrecht en de ontslagbescherming speelt eveneens het procedurele aspect dat het ontslagrecht ter discussie staat vanwege het advies van de Commissie-Rood. Hierover zal nog een SER-advies en een kabinetsstandpunt volgen. Is het tegen die achtergrond, en ook gezien consequenties in de sfeer van ontslagvergoedingen, juist om thans over te gaan tot invoering van verdere vormen van ontslagbescherming? Tot slot vragen de leden van de CDA-fractie waarom het noodzakelijk is een aparte bepaling inzake ontslagbescherming op te nemen. Vloeit dit niet voort uit het algemeen ontslagrecht en goed werkgeverschap.

#### *Lid 7*

De leden van de CDA-fractie vragen waarom niet gekozen is voor de mogelijkheid om ook via overeenstemming met de ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging af te kunnen wijken. Tevens vragen deze leden hoe deze bepaling – afwijken bij CAO – zich verhoudt tot de bepaling die de OR-plichtige werkgever verplicht een klachtenregeling op te stellen.

#### *Lid 8*

De leden van de PvdA-fractie constateren dat de werkgevers in overleg met de ondernemingsraden, krachtens deze wet een klachtenregeling op bedrijfsniveau dienen op te stellen. Deze leden hechten eraan dat in deze regeling de volgende elementen aan de orde komen: regels met betrekking tot onafhankelijke klachtencommissies, vertrouwenspersonen en klachtenbegeleiders, begripsbepaling, termijnen en zorgvuldigheidsnormen, de wijze van klachtindiening, wat de werknemer moet en kan doen als de termijn van 6 weken voor het antwoord overschreden wordt of het antwoord niet voldoende is, beroepsmogelijkheden, toedelingen van faciliteiten voor de klachtenafhandeling, voorlichting over het bestaan en de werkwijze van de klachtenregeling, de informatieplicht aan de ondernemingsraad met betrekking tot het aantal, de aard en de wijze van klachtafhandeling. Delen de initiatiefnemers deze mening en zijn zij bereid de Memorie van Toelichting hierop aan te passen?

Het is de leden van de PvdA opgevallen dat door de initiatiefnemers geen aanduiding is gegeven van de termijn waarbinnen ondernemingen met een ondernemingsraad geacht worden een klachtenregeling in te voeren. Aan welke termijn denken de initiatiefnemers?

Vinden de initiatiefnemers het met de leden van de PvdA-fractie gewenst, te onderzoeken of het voor ondernemingen met minder dan 50 werknemers mogelijk moet zijn een klachtenprocedure in te voeren? Zo ja, kunnen zij dan aangeven of daar ook financiële consequenties aan zijn verbonden. Zo nee, waarom niet?

De leden van de CDA-fractie vragen of ook in een klachtenregeling dient te worden voorzien indien de ondernemingsraad daaraan geen behoefte mocht hebben.

De leden van de D66-fractie vinden het belangrijk dat het een basisregeling betreft, die voldoende ruimte laat voor eigen invulling op bedrijfstak- of ondernemingsniveau. De wijze waarop verdere in- en aanvulling van dat basisrecht tot klagen wordt gegeven, wordt overgelaten aan overleg tussen cao-partijen of de individuele werkgever met instemming van de ondernemingsraad.

Om dat te stimuleren is een bepaling in de wet opgenomen dat een werkgever, die volgens de WOR verplicht is een ondernemingsraad in te stellen, een nadere uitwerking van het klachtrecht moet treffen. Lezen de leden van de D66-fractie deze passage juist dat de werkgever op voorstel van de ondernemingsraad en in overleg met deze raad een klachtenregeling opstelt? Als een werkgever geen OR heeft, hoeft er dan geen interne klachtenregeling te komen? Dat kan toch evengoed wenselijk zijn?

Alleen de werkgevers die verplicht zijn om een ondernemingsraad in te stellen (met meer dan 50 werknemers) dienen een nadere uitwerking te geven aan de klachtenprocedure, aldus de leden van de GroenLinks-fractie. Dat betekent dus concreet dat daar waar minder dan 50 werknemers in dienst zijn en geen verplichte OR is ingesteld de werkgever de klachtenprocedure niet hoeft uit te werken. In de reactie op het advies van de Raad van State (bladzijde 3) geven de indieners aan dat daar waar de ondernemingsraden vrijwillig zijn ingesteld de werkgever wel een regeling dient op te stellen voor de behandeling van klachten. Geldt dit ook voor die ondernemingen waar vrijwillig een personeelsvertegenwoordiging is ingesteld? Zo nee, dan vinden de leden van de fractie van GroenLinks dit een gemiste kans in het voorliggende wetsvoorstel. Daarnaast vragen deze leden of medewerkers in een onderneming zonder een OR of personeelsvertegenwoordiging helemaal geen recht hebben op een uitgewerkte klachtenprocedure? Wat wordt daarvoor geregeld?

#### *Lid 9*

De indieners van het voorstel van wet zijn van mening dat het klachtrecht moet gelden voor alle werknemers, ook degenen met een aanstelling via publiekrechtelijke instellingen. Voor de laatste groep is het klachtrecht al geregeld via het wetsvoorstel tot aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht. Daarin is onder meer ook opgenomen een onderscheid tussen mondelinge en schriftelijke klachten en een procedure bij schriftelijke klachten die erin voorziet dat zowel de klager als degene op wiens gedragingen de klacht betrekking heeft de gelegenheid krijgen te worden gehoord. Waarom zijn dergelijke bepalingen van zorgvuldigheid niet overgenomen door de indieners van het voorstel? De leden van de GroenLinks-fractie zijn van mening dat een dergelijke bepaling geen afbreuk doet aan de wens van indieners geen gedetailleerde uitwerking, maar een basisrecht te bieden. Zoals de indieners terecht van mening zijn dat bij een basisrecht voor klachten het toch belangrijk is de vertrouwelijkheid wettelijk te verankeren, zo is ook te pleiten voor een wettelijke verankering van de zorgvuldigheid.

De voorzitter van de commissie,  
Terpstra

De griffier voor dit verslag,  
Post