

Vergaderjaar 2004–2005

28 990

Voorstel van wet van het lid Van Gent tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek in verband met een regeling van de vrijheid van meningsuiting van werknemers ter bescherming van klokkenluiders

Nr. 7

VERSLAG

Vastgesteld 18 oktober 2004

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

1. Algemeen

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel ten behoeve van klokkenluiders. Zij onderschrijven de noodzaak van bescherming van klokkenluiders die te goede trouw zijn en hebben daarom de wijziging van de Ambtenarenwet destijds ondersteund. Ook vinden zij de gedragsregels van de Stichting van de Arbeid (STAR) een goede zaak en zien met belangstelling uit naar de door de regering aangekondigde evaluatie. De leden van de CDA-fractie zien groot belang in de zelfregulering van sociale partners.

De leden van de PvdA-fractie heeft met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige voorstel van wet. Deze leden achten het wenselijk dat er een wettelijke regeling tot bescherming van klokkenluiders in de private sector komt. Zij hebben naar aanleiding van de voorstellen tot wijziging nog enkele vragen, die in dit verslag zijn opgenomen.

De leden van de VVD-fractie zeggen altijd met waardering kennisnemen van initiatiefwetsvoorstellen van collega's. Toch hebben zij met verbazing kennisgenomen van het voorliggende initiatiefwetsvoorstel. Dit omdat zij eerst de overeenkomst tussen werkgevers en werknemers, die via de stichting van de arbeid met uitgebreide aanbevelingen aan het bedrijfsleven heeft gegeven, een kans wil geven. Tevens bestaan er bij deze leden vragen over het wetsvoorstel op zich.

De leden van de SP-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel van het lid Van Gent. Zij danken haar voor de grondige uitwerking en uitgebreide toelichting. Graag zien deze leden enkele opmerkingen en vragen beantwoord.

¹ Samenstelling:

Leden: Noorman-den Uyl (PvdA), Bakker (D66), De Vries (VVD), De Wit (SP), Van Gent (GL), Verburg (CDA), Hamer (PvdA), voorzitter, Bussemaker (PvdA), Vendrik (GL), Mosterd (CDA), Smits (PvdA), Örgü (VVD), Weekers (VVD), Rambocus (CDA), De Ruiter (SP), Ferrier (CDA), ondervoorzitter, Huizinga-Heringa (CU), Bruils (CDA), Varela (LPPF), Eski (CDA), Koomen (CDA), Aptroot (VVD), Smeets (PvdA), Douma (PvdA), Stuurman (PvdA), Kraneveldt (LPPF), Hirsi Ali (VVD).

Plv. leden: Depla (PvdA), Koşer Kaya (D66), Blok (VVD), Kant (SP), Halsema (GL), Smilde (CDA), Verbeet (PvdA), Timmer (PvdA), Tonkens (GL), Omtzigt (CDA), Adelmund (PvdA), Van Miltenburg (VVD), Visser (VVD), Algra (CDA), vacature (algemeen), Vietsch (CDA), Van der Vlies (SGP), Hessels (CDA), Hermans (LPPF), Van Oerle-van der Horst (CDA), Van Dijk (CDA), Van Egenschot (VVD), Van Dijken (PvdA), Blom (PvdA), Kalsbeek (PvdA), Van As (LPPF), Schippers (VVD).

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij onderkennen de noodzaak tot het beschermen van personen die het maatschappelijk belang gediend hebben door het waarschuwen voor evidente misstanden. Zeker nu in de publieke sector wel een regeling is getroffen, dringt zich de vraag op op welke wijze werknemers in de private sector het beste kunnen worden beschermd. Voor deze leden staat nog niet vast dat in een wettelijke regeling voor de private sector, als die opportuun wordt geacht, vrijwel volledig moet worden aangesloten op de bestaande regeling in de publieke sector. Naar het oordeel van deze leden maakt de Raad van State in dit verband terecht opmerkingen over de confrontatie tussen algemeen en particulier belang.

Het wetsvoorstel en de toelichting geven deze leden aanleiding tot een aantal vragen en opmerkingen.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel en de daarbij behorende toelichting. De aan het woord zijnde leden onderkennen de problematiek dat de rechtsbescherming van klokkenluiders beter geregeld zou kunnen worden. Werknemers die binnen de organisatie er alles aan hebben gedaan om een bepaalde misstand te verbeteren, komen in gewetensnood. Wanneer zij dit probleem uiteindelijk aan de «grote klok» hangen, moet hun rechtspositie gewaarborgd zijn.

2. Belang van een wettelijke regeling

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de afstemming tussen de Ambtenarenwet en het wetsvoorstel is. Waarom is niet, conform de aanbeveling van de Raad van State, gekozen voor een onderscheid tussen ambtenaren en werknemers van bedrijven?

Ook vragen zij hoe de initiatiefneemster aankijkt tegen de gedragsregels van de STAR, en waarom zij er niet voor kiest om, zoals de Raad van State aanbeveelt, de door de minister van SZW toegezegde evaluatie af te wachten?

De leden van de CDA-fractie vragen waarom het huidige arbeidsrecht onvoldoende is, en waarom initiatiefneemster de ver gaande bepaling van vrijheid van meningsuiting gebruikt.

De leden van de PvdA-fractie willen graag vernemen of behalve mr. P. Kalbfleisch, directeur-generaal van de Nederlandse Mededingingsautoriteit, nog andere publieke toezichtorganen van mening zijn dat er onder de huidige voorwaarden onvoldoende bescherming van klokkenluiders is om vanuit betrokken werknemers, klokkenluiders, ondersteuning te krijgen in het opsporen en aanleveren van informatie voor de naleving van wetten en regelgeving.

Deze leden vragen waarom initiatiefneemster na de verklaring van de STAR inzake het omgaan met vermoedens van misstanden in ondernemingen, nog een wetsvoorstel voor de bescherming van klokkenluiders nodig acht en niet eerst de evaluatie van deze verklaring over drie jaar af willen wachten.

De leden van de VVD-fractie vragen of initiatiefneemster meer duidelijkheid kan verschaffen over hoe men in het buitenland omgaat met regelingen voor klokkenluiders. Is dit voornamelijk via wetgeving geregeld of via regulering? En kan meer duidelijkheid worden geboden over de effectiviteit van beide mogelijkheden?

Deze leden merken op dat de vragen die betrekking hebben op het wetsvoorstel vaak op dezelfde vraag neerkomen: waarom zorgt initiatiefneemster ervoor dat de bescherming van klokkenluiders in de private sector in dit voorstel verder gaat dan wet die in de publieke sector de bescherming van klokkenluiders regelt? Dit gezien het feit dat de initiatiefneemster in haar argumentatie meerdere keren naar voren brengt dat juist vanwege het feit dat er geen verschil dient te bestaan tussen klokkenluiders in de private en publieke sector dit wetsvoorstel is ingediend. De leden van de VVD-fractie vragen de initiatiefneemster hierover duidelijkheid te bieden.

De aan het woord zijnde leden constateren dat de vrijheid van meningsuiting een zogenaamd klassiek grondrecht is. Het grondrecht is echter niet absoluut en richt zich in eerste instantie op de relatie tussen de overheid en de burger en niet op de relatie tussen individuele burgers of de arbeidsrelatie. De leden van de VVD-fractie vragen welke aanleiding er is om de vrijheid van meningsuiting van een werknemer op expliciete wijze vast te leggen als recht van de werknemer.

De leden van de SP-fractie vragen hoe de initiatiefneemster reageert op de klachten van bijvoorbeeld P. van Buitenen, tegenwoordig lid van het Europees Parlement, dat de Ambtenarenwet naar zijn mening onvoldoende functioneert vanwege de nadruk op de interne melding en het gebrek aan bescherming voor de klokkenluider tegen zijn of haar meedelingen?

De leden van de fractie van de ChristenUnie verzoeken de initiatiefneemster in te gaan op de opportuniteit van haar voorstel in het licht van de recente Code-Tabaksblat betreffende de bescherming van klokkenluiders en in het licht van de adviesaanvraag van de regering aan de Sociaal-Economische Raad over deze materie. Deze leden hebben begrepen dat de Nederlandse ondernemingen met een «dual-listing» op de Amerikaanse beurs reeds zijn geconfronteerd met de eis van artikel 806 van de Sarbanes-Oxley Act. Voor deze bedrijven zal de klokkenluiderregeling vanaf 2005 een wettelijke verplichting worden. In de Verenigde Staten heeft men sinds kort ervaring met het opzetten van een dergelijke regeling. In welke mate heeft de initiatiefneemster aangesloten bij deze regeling?

3. Opzet van het voorstel van wet

De leden van de CDA-fractie zeggen meer te zien in een formulering die zicht richt op bescherming van klokkenluiders in situaties waarbij sprake is van inbreuken op de rechtsorde. De argumentatie van de initiatiefneemster heeft deze leden niet overtuigd.

De aan het woord zijnde leden realiseren zich dat er verschillende soorten klokkenluiders zijn. Er zijn klokkenluiders die misstanden rapporteren omdat wat ze aantreffen indruist tegen hun eigen waarden en normen. Er zijn echter ook klokkenluiders die zich pas na een verschil van mening met hun werkgever als klokkenluider opstellen. Waarom wordt in het wetsvoorstel geen onderscheid gemaakt tussen de klokkenluiders die te goeder trouw zijn en anderen? Is de initiatiefneemster van mening dat de reden waarom men klokkenluider is er niet toe doet? Zal er in haar ogen geen misbruik gemaakt kunnen worden van een dergelijke regeling?

Verder vragen de leden van de CDA-fractie of een klokkenluider die iets ten onrechte aanziet voor een misstand en die een bedrijf aanzienlijke schade aanbrengt, recht heeft op dezelfde bescherming als iemand die terecht een misstand rapporteert. Waarom wordt het begrip ernstige misstand niet gehanteerd?

De leden van de PvdA-fractie vragen of het initiatiefwetsvoorstel voldoende rekening houdt met het feit dat er in private ondernemingen geen wettelijk intern klachtrecht bestaat.

Zij vragen voorts of het mogelijk is een onderscheid aan te brengen naar soorten misstanden, te weten:

- melding van misstanden wanneer de onderneming de wet overtreedt;
- melding van misstanden wanneer de onderneming eigen gedragsregels overtreedt;
- melding van misstanden op grond van eigen opvattingen, normen en waarden van de werknemer, niet zijnde in strijd met de wet/rechtsorde en/of eigen gedragsregels van de onderneming.

Deelt de initiatiefneemster de mening dat het wenselijk is onderscheid aan te brengen in de behandeling van deze verschillende vormen van klokkenluiden?

De leden van de fractie van de PvdA willen verder een uitgebreidere uitleg hebben van de reden waarom niet is gekozen voor het opnemen van een afweging tussen het algemeen belang en het werkgeversbelang.

De leden van de VVD-fractie merken op dat de Raad van State voorstelt om een beperking in het wetsvoorstel op te nemen waardoor de bescherming voor klokkenluiders alleen geldt wanneer er sprake is van inbreuk op de rechtsorde. De argumentatie van de initiatiefneemster waarmee dit voorstel wordt weersproken, te weten dat een werknemer niet lichtvaardig zijn onderneming zal schaden met beroep op het algemeen belang, achten deze leden als te makkelijk. Kan de initiatiefneemster met duidelijke argumenten aangeven hoe zij tot deze conclusie is gekomen?

Daarnaast zijn de aan het woord zijnde leden van mening dat het initiatiefvoorstel beoogt rechtsbescherming te bieden aan klokkenluidende werknemers door een veel verder gaande bepaling ten aanzien van de vrijheid van meningsuiting in het Burgerlijk Wetboek op te nemen. Klokkenluiden betreft echter niet het vrijelijk kunnen uiten van gedachten en opvattingen die naar de mening van de werknemer in het algemeen belang zijn. Het gaat betreft een eventueel kunnen melden van evidente misstanden, indien een interne procedure geen resultaat heeft gehad. De Raad van State bekritiseert de gekozen formulering van de vrijheid van meningsuiting omdat het zodanig algemeen is dat zij het kader van de behoefte aan arbeidsrechtelijke bescherming van klokkenluiders te buiten gaat. Waarom verwacht de initiatiefneemster geen afbakeningsproblemen?

De leden van de SP-fractie stellen aan de orde stellen dat de initiatiefneemster in het wetsvoorstel de zwijgplicht opneemt (660b, eerste lid, BW), terwijl zij in de memorie van toelichting stelt dat klokkenluiden een variant is op de vrijheid van meningsuiting. Ziet de initiatiefneemster spanning tussen deze uitspraken/regelingen en zo ja, hoe lost zij deze op?

De leden van de fractie van de ChristenUnie informeren waarom de initiatiefneemster niet als uitgangspunt de arbeidsrechtelijke bescherming van klokkenluiders heeft gekozen. Zij zijn in navolging van de Raad van State niet overtuigd van de wenselijkheid om vrijheid van meningsuiting annex plicht als uitgangspunt te hanteren.

De leden van de fractie van de ChristenUnie zouden het onwenselijk vinden als er een situatie ontstaat waarbij de mogelijkheid tot klokkenluiden een middel wordt van werknemers om werkgevers te manipuleren, terwijl het eigen belang voorop staat. In dit kader verwijzen deze leden ook naar het kritische commentaar van de Raad van State op het gebruik van de term algemeen belang en naar de opmerkingen van de raad over bescherming van de werkgever en zijn onderneming tegen mogelijkerwijs buiten proportionele gevolgen van bepaalde uitingen van de werknemer. In hoeverre heeft de initiatiefneemster met dat laatste aspect gerekend?

Ook hebben deze leden twijfels bij de mate waarin een klokkenluider vrij is zelf richting te geven aan de manier waarop hij de betreffende informatie openbaar maakt. Het zal toch niet de bedoeling zijn dat in identieke situaties een klokkenluider in het ene geval de misstand op afdoende wijze bekend maakt bij een overheidsambtenaar, terwijl de klokkenluider in het andere geval verschillende media inlicht. Dit leidt tot rechtsongelijkheid tussen werkgevers. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de initiatiefneemster meent dat het wijzigingsvoorstel niet te veel ruimte laat aan klokkenluiders om zelf te bepalen welke weg te bewandelen en daarmee de hoeveelheid schade die aan de werkgever wordt toegebracht. Is het niet wenselijker om van een klokkenluider te eisen dat hij verantwoording aflegt over de weg die hij gevolgd heeft? Is het niet wenselijk om in de memorie van toelichting gedetailleerder in te gaan op de redenen die ten grondslag kunnen liggen aan het naar buiten brengen van gevoelige informatie en de wijze waarop dit moet geschieden?

Het wetsvoorstel voorziet in een verbod voor werkgevers om werknemers te ontslaan vanwege het bekendmaken van informatie waarvan bekendmaking noodzakelijk lijkt. Is de initiatiefneemster van mening dat de klokkenluider hiermee voldoende beschermd is? Wat vindt de initiatiefnemer van de suggestie om naast de voorgestelde rechtsbescherming van de werknemer een goede regeling voor te schrijven met betrekking tot een eventuele ontslagvergoeding, gezien het feit dat serieus rekening moet worden gehouden met verstoorde arbeidsverhoudingen omdat de betreffende werknemer met gevoelige informatie naar buiten is getreden, zo vragen de leden van de fractie van de ChristenUnie.

4. Artikelen

De leden van de CDA-fractie vragen zich ook af hoe de regeling in de praktijk zal uitwerken bij met name kleine bedrijven. Hoe reëel acht de initiatiefneemster dat een werkgever een klokkenluider kan beschermen tegen vijandige reacties van collega's? Wat moet er gebeuren indien de werkgever dit niet kan?

Kan de initiatiefneemster ook aangeven hoe lang na de bekendmaking van de misstand door de klokkenluider de werkgever bij ontslag moet aantonen dat de verstoring van de arbeidsrelatie geheel los staat van diens uitingen? Acht zij een dergelijk bewijs überhaupt mogelijk? Is voorkomen van ontslag in alle gevallen het beste? Zal in sommige gevallen juist de klokkenluider niet liever het bedrijf willen verlaten?

De leden van de PvdA-fractie hebben met betrekking tot de aard van de bescherming van de klokkenluider een aantal opmerkingen en vragen. In het initiatiefwetsvoorstel wordt vooral de bescherming tegen ontslag en verbod op de benadeling in de onderneming geregeld. Dat ondersteunen deze leden, maar zij denken dat een aanvulling wenselijk is. Immers, de praktijk laat zien dat veel klokkenluiders ofwel in hun loopbaan binnen de onderneming belemmerd worden ofwel op de een of andere manier in een ontslagtraject belanden (vrijwillig of verplicht via het begrip «verstoorde arbeidsrelatie»). Voortzetting van de loopbaan, promotie etc. binnen de onderneming is niet afdwingbaar. Daarom vragen zij zich af of het ter aanvulling op het voorstel van wet mogelijk is om in het ontslagrecht en in de sociale zekerheidswetgeving een aantal gerichte clausules op te nemen. Specifiek vragen deze leden aandacht te besteden aan de vraag of:

- een verzwaarde ontslagvergoeding opgelegd kan worden beëindiging van de arbeidsovereenkomst op basis van «verstoorde arbeidsrelatie»;
- afgezien kan worden van korting op WW in geval van vrijwillig ontslag;

- aanvulling kan worden geboden op het inkomen (gedurende een aantal jaren) bij aanvaarding van een baan met een lager inkomen. Deelt de initiatiefneemster de mening dat het wenselijk is een dergelijke clausules te creëren?

De leden van de SP-fractie merken op dat de voorgestelde regeling beoogt de bescherming van de rechtspositie van de klokkenluider. Het gevaar is dat de werkgever in plaats van aan te geven dat ontslag wordt aangevraagd vanwege het luiden van de klok, zal beargumenteren dat dit op basis van een «verstoorde arbeidsrelatie» gebeurt. Welke juridische voorzieningen roept de initiatiefneemster in het leven voor deze situatie? Deze leden suggereren bijvoorbeeld een zwaardere toets door de rechter (gelijk bij een lid van de ondernemingsraad, dan wel de mogelijkheid om een inhoudelijk hoger beroep aan te spannen voor het geval ontbinding van de arbeidsovereenkomst wordt gevraagd). Zij vragen de initiatiefneemster om een reactie op dit punt.

De leden van de SGP-fractie wijzen de initiatiefneemster erop dat klokkenluiders bijna altijd in een onmogelijke positie komen. Uiteraard is er sprake van gestoorde arbeidsverhoudingen waardoor het blijven functioneren van de klokkenluider erg moeilijk wordt. De vraag van de aan het woord zijnde leden is wat de ontslagbescherming toevoegt aan de bestaande ontslagbescherming. In het wetsvoorstel wordt de ontslagbescherming gelijkgesteld aan die van leden van de ondernemingsraad. Toch denken deze leden dat een klokkenluider die een misstand over bijvoorbeeld zijn chef naar buiten heeft gebracht, een gestoorde arbeidsverhouding tot die chef heeft. De leden van de SGP-fractie vragen daarom of dit er in de praktijk niet toe zal blijven leiden dat de werknemers zullen vertrekken.

De voorzitter van de commissie,
Hamer

De griffier van de commissie,
Nava