



HUIS VOOR  
KLOKKENLUIDERS

Huis voor Klokkenluiders  
Maliebaan 72  
3581 CV Utrecht

Postbus 10088  
3505 AB Utrecht

Telefoon: 088 - 1331000  
Website: [www.huisvoorklokkenluiders.nl](http://www.huisvoorklokkenluiders.nl)  
Email: [info@huisvoorklokkenluiders.nl](mailto:info@huisvoorklokkenluiders.nl)

Aan de minister van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties,  
mevr. drs. K.H. Ollongren

Utrecht, 6 maart 2019

Onderwerp: wetsvoorstel uitbreiding benadelingsverbod  
klokkenluiders

Zeer geachte mevrouw Ollongren,

Op 31 januari 2019 is het voorstel van wet tot wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek in verband met de uitbreiding van het benadelingsverbod voor klokkenluiders voor internetconsultatie opengesteld.

Het Huis voor Klokkenluiders reageert, vanwege zijn bijzondere betrokkenheid bij het wetsvoorstel met deze brief rechtstreeks naar u. In het kader van de transparantie maakt het Huis voor Klokkenluiders (hierna: het Huis) zijn opvatting tevens in de internetconsultatie kenbaar.

Het wetsvoorstel, ter uitwerking van de motie-Bikker, voorziet in een wettelijk benadelingsverbod als gevolg van het te goeder trouw en naar behoren melden van een vermoeden van een misstand voor degene die anders dan uit dienstbetrekking arbeid verricht of heeft verricht.

In de praktijk gaat het om met name zzp'ers, stagiairs en vrijwilligers. Deze laatste groepen hebben doorgaans geen arbeidsrelatie met een werkgever, wat niet wegneemt dat zij wel degelijk werkzaamheden (arbeid) kunnen verrichten voor organisaties die, omgekeerd, personen arbeid kunnen laten verrichten zonder dat met deze personen een arbeidsovereenkomst bestaat.

Voor het Huis voor Klokkenluiders is met betrekking tot de vraag of het zijn diensten verleent, de aanwezigheid van een arbeidsovereenkomst niet van doorslaggevend belang. Het Huis hanteert als criterium de aanwezigheid van een werkrelatie. Dat betekent dat bijvoorbeeld zzp'ers, stagiairs en vrijwilligers ook nu al van de diensten van het Huis - advisering en onderzoek - gebruik kunnen maken.

Het onderhavige wetsvoorstel heeft enkel betrekking op het benadelingsverbod dat in voorkomende gevallen geldt voor organisaties die personen arbeid anders dan uit dienstbetrekking laten verrichten.

Het Huis voor Klokkeluiders brengt de volgende punten onder uw aandacht.

- 1) Uit de voorgestelde wetsbepalingen blijkt onvoldoende dat deze ook gelden voor overheidsorganen en bijv. voor verenigingen. De tekst van artikel 1 lid 2: "Hij die in uitoefening van zijn beroep of bedrijf arbeid laat verrichten door een persoon met wie hij geen arbeidsovereenkomst heeft...", geeft niet zonder meer aan dat deze bepaling ook geldt voor overheidsorganen. Deze bedoeling is weliswaar uit de memorie van toelichting op te maken, maar staat niet als zodanig in de wetstekst zelf. Evenmin is uit de formulering van artikel 1 lid 2 af te leiden dat deze bepaling ook geldt voor verenigingen en andere organisaties waarin niet dan uit beroep of bedrijf arbeid wordt verricht.

Voorgesteld wordt om aan te sluiten bij het begrip 'werkgever' uit de wet Huis voor klokkenluiders en dit eerste zinsdeel te vervangen door: "Degene die anders dan uit dienstbetrekking arbeid laat verrichten of heeft laten verrichten...".

- 2) In de memorie van toelichting, algemeen deel, derde alinea, wordt uitleg gegeven over het benadelingsverbod en dat dit verbod ook voor ambtenaren zal gelden. In de tekst wordt echter ten onrechte de indruk gewekt dat het benadelingsverbod alleen tijdens het onderzoek door het Huis voor Klokkeluiders geldt. Het benadelingsverbod dat de werkgever heeft, is niet gekoppeld aan de fase van het onderzoek bij het Huis voor Klokkeluiders, maar geldt vanaf het moment dat de melding intern – dus bij de betreffende organisatie – in behandeling is genomen, tot en met de afronding van een eventueel onderzoek, en zelfs daarna. Aanpassing van de tekst van de memorie kan verhelderen wanneer bescherming tegen benadeling precies geldt.

Voorgesteld wordt de tekst van de memorie van toelichting bij het algemeen deel, derde alinea, met de navolgende gecursiveerde tekst aan te vullen:

*"Door het benadelingsverbod in artikel 7:658c BW zijn ambtenaren die dan onder het werknemersbegrip van het Burgerlijk Wetboek vallen tijdens het onderzoek, uitgevoerd door de werkgever, de daartoe bevoegde instantie of het Huis voor klokkenluiders, beschermd tegen benadelingshandelingen. (...) De zinsnede << tijdens en na de behandeling van de melding bij de werkgever, of de daartoe bevoegde instantie >> in genoemde bepalingen, waarin het benadelingsverbod is geregeld, duidt op een ruime benadering van de tijd waarbinnen het benadelingsverbod geldt."*

- 3) In het tweede tekstblok van het algemeen deel van de memorie van toelichting wordt (naar dezerzijds wordt begrepen) een interpretatie van de Vereniging Nederlandse Organisaties Vrijwilligerswerk (NOV) aangehaald van wat benadeling voor vrijwilligers zou kunnen betekenen. De tekst luidt als volgt: "Bij de benadeling van vrijwilligers gaat het over onaangename bejegening, het bezoedelen van de goede naam, het verliezen van de vrijwilligersfunctie en de emotionele schade die dat tot gevolg kan hebben."

Het Huis voor Klokkenluiders is van opvatting dat dit een citaat is dat verwarrend werkt omdat 'emotionele schade' op zichzelf niet een benadelingshandeling of nalaten kan betreffen. 'Emotionele schade' kan een *gevolg* zijn van benadeling. Bovendien dient daarbij te worden opgemerkt dat rechtstreekse causaliteit tussen benadeling en emotionele schade lang niet altijd eenvoudig kan worden aangetoond, omdat emotionele schade immers vaak het gevolg is van een samenloop van gebeurtenissen en niet enkel aan de (eventuele) benadeling door de werkgever is toe te schrijven.

Het Huis voor Klokkenluiders stelt daarom voor om de tekst "emotionele schade" uit de memorie van toelichting, algemeen deel, tweede tekstblok, te verwijderen.

- 4) In de memorie van toelichting bij het onderdeel artikelsgewijze toelichting is het aan te bevelen om ten aanzien van het begrip 'vrijwilliger' meer duiding te geven. Het Huis voor Klokkenluiders hanteert ten behoeve van het vaststellen of een persoon vrijwilliger is in die zin dat hij in aanmerking komt voor de diensten van het Huis, in het bijzonder de uitgangspunten dat sprake moet zijn van een zekere bestendige relatie en een bepaalde afhankelijkheidsrelatie met de werkgever (c.q. degene die anders dan uit dienstbetrekking arbeid laat verrichten of heeft laten verrichten aanwezig te zijn).
- 5) In de memorie van toelichting wordt bij het onderdeel uitvoeringsaspecten voor het Huis voor Klokkenluiders aangegeven dat het voorstel geen andere werkwijze (voor het Huis) met zich mee zal brengen.  
De wetswijziging zal inderdaad geen invloed hebben op de werkwijze van het Huis voor Klokkenluiders. De zzp'ers, stagiairs en vrijwilligers vallen immers al onder het begrip werknemer in de Wet Huis voor klokkenluiders en zullen als zodanig ook een beroep kunnen blijven doen op het Huis.  
Wel is denkbaar dat de wetswijziging een toename van het aantal verzoeken tot bejegeningsonderzoeken tot gevolg heeft. De wettelijke bescherming tegen benadeling kan de drempel tot het doen van een verzoek tot onderzoek bij personen die anders dan uit dienstbetrekking arbeid verrichten of hebben verricht en in die hoedanigheid een misstand vermoeden, verlagen. Mocht een substantiële toename van verzoekers bij het Huis blijken, dan zou dit gevolgen kunnen hebben voor de onderzoekscapaciteit van het Huis.

Hoogachtend,

W.B.M. Tomesen  
voorzitter Huis voor Klokkenluiders