

## **Wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek in verband met de uitbreiding van het benadelingsverbod voor klokkenluiders**

### **Voorstel van wet**

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is te voorzien in een 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;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

### **Artikel I**

Artikel 658c van Boek 7 van het **Burgerlijk Wetboek** wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding "1." geplaatst.
2. Er wordt een lid toegevoegd luidende:
  2. Hij die in de uitoefening van zijn beroep of bedrijf arbeid laat verrichten door een persoon met wie hij geen arbeidsovereenkomst heeft, mag deze persoon niet benadelen als gevolg van een melding als bedoeld in het eerste lid door deze persoon. De kantonrechter is bevoegd kennis te nemen van vorderingen op grond van de eerste zin van dit lid.

### **Artikel II**

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

De minister voor Rechtsbescherming,

## Memorie van toelichting

### Algemeen deel

Tijdens de behandeling van het initiatiefvoorstel Wet Huis voor klokkenluiders is de regering door de Eerste Kamer in de motie-Bikker<sup>1</sup> verzocht spoedig vorm te geven aan een aanvulling op de Wet Huis voor klokkenluiders, zodat degene die anders dan uit dienstbetrekking arbeid verricht of heeft verricht en melding doet van een vermoeden van een misstand eveneens wettelijk wordt beschermd tegen benadeling als gevolg van deze melding. Aan deze motie wordt in dit voorstel van wet gevolg gegeven.

In de Wet Huis voor klokkenluiders is een benadelingsverbod voor ambtenaren, politieambtenaren, militaire ambtenaren en werknemers geregeld in respectievelijk artikel 125quinquies, derde lid, van de Ambtenarenwet, artikel 47, derde lid, van de Politiewet 2012, artikel 12quater, tweede lid, van de Militaire ambtenarenwet 1931 en artikel 658c van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek (artikel 7:658c BW). Na inwerkingtreding van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra) en de Aanpassingswet Wnra<sup>2</sup> (beoogd op 1 januari 2020) zal het benadelingsverbod in artikel 7:658c BW ook gelden voor alle ambtenaren die onder de in de Wnra gewijzigde Ambtenarenwet (Ambtenarenwet 2017) vallen.<sup>3</sup> Voor de van de Ambtenarenwet 2017 uitgezonderde groepen zoals politieambtenaren en militaire ambtenaren blijft het benadelingsverbod in respectievelijk de Politiewet 2012 en de Militaire ambtenarenwet 1931 gelden.

Door het benadelingsverbod in artikel 7:658c BW zijn ambtenaren die dan onder het werknemerbegrip van het Burgerlijk Wetboek vallen tijdens het onderzoek door het Huis voor klokkenluiders beschermd tegen benadelingshandelingen. De rechtsbescherming is niet gekoppeld aan de periode van het onderzoek bij het Huis. De zinsnede «tijdens en na de behandeling van de melding» in genoemde bepalingen, waarin het benadelingsverbod is geregeld, duidt op een ruime benadering van de tijd waarbinnen het benadelingsverbod geldt. Mogelijke benadelingshandelingen zijn het verlenen van ontslag anders dan op eigen verzoek, het tussentijds beëindigen of het niet verlengen van een tijdelijke arbeidsovereenkomst wanneer die verlenging overigens in de rede zou hebben gelegen, het onthouden van salarisverhoging en het afwijzen van verlof.

In het kader van een goede voorbereiding van de uitvoering van de motie-Bikker is in 2016 een aantal koepelorganisaties geconsulteerd. Uit de reacties van de koepels blijkt dat er groot draagvlak is om het wettelijk benadelingsverbod zodanig uit te breiden dat ook de groep waar het in de motie om gaat (waar onder worden begrepen vrijwilligers, stagiairs en zzp'ers<sup>4</sup>) onder het verbod valt. De uitbreiding van het benadelingsverbod betekent een versterking van de rechtspositie van de melder die anders dan uit dienstbetrekking "werkzaam" is. De koepelorganisaties hebben zich alle voorstander getoond van de gevraagde uitbreiding van het wettelijk benadelingsverbod. Het Adviespunt klokkenluiders had in juni 2016 al laten weten voor een wettelijk benadelingsverbod voor alle werkenden te zijn, omdat het een duidelijke norm stelt waaraan partijen zich hebben te houden en waarop zo nodig een beroep kan worden gedaan. Het Huis voor klokkenluiders heeft dit standpunt integraal overgenomen. De sportkoepels NOC\*NSF en de KNVB steunen de motie Bikker, zodat bereikt kan worden dat vrijwilligers die melding doen van een vermoeden van een misstand eveneens wettelijk beschermd worden tegen benadeling als gevolg van het melden van een vermoeden van een misstand. Ook de Vereniging Nederlandse Organisatie Vrijwilligerswerk (NOV) is van mening dat de wettelijke bescherming tegen benadeling als gevolg van een melding van een vermoeden van een misstand van toepassing moet zijn voor vrijwilligers. Bij benadeling van vrijwilligers gaat het over onaangename

---

<sup>1</sup> Kamerstukken I 2015/16, 33 258, I.

<sup>2</sup> In artikel 2.18, onderdeel A, van het voorstel van wet houdende aanpassing van wetten in verband met de invoering van de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren (Aanpassingswet Wnra) is voorgesteld om artikel 5, tweede lid van de Ambtenarenwet 2017 (waarin het benadelingsverbod wordt geregeld voor ambtenaren) te laten vervallen (kamerstukken II 2018/19, 35 073, nr. 2).

<sup>3</sup> Zie voor een toelichting kamerstukken II 2018/19, 35 073, nr. 3, p. 48.

<sup>4</sup> Handelingen I 2015/2016, nr. 21, item 8.

bejegening, het bezoedelen van de goede naam, het verliezen van de vrijwilligersfunctie en de emotionele schade die dat tot gevolg kan hebben. Een onderzoeksrapport van de afdeling onderzoek van het Huis over die benadeling kan volgens de NOV van groot belang zijn voor vrijwilligers bij de behandeling van een klacht bij een interne of externe klachtencommissie. Stichting ZZP Nederland spreekt zich ook uit voor wettelijke bescherming voor zzp'ers tegen benadeling. Tot slot constateert ook FNV-Zelfstandigen dat er op dit moment sprake is van een verschil in bescherming van een werknemer in dienstbetrekking ten opzichte van personen die op andere titel werkzaam zijn, terwijl bij deze laatste groep wel degelijk sprake kan zijn van benadeling. Dit kan bijvoorbeeld door het voortijdig beëindigen van een opdracht, het niet verlengen van een opdracht, terwijl dit zonder de melding van de misstand wel zou zijn gebeurd, het zwartmaken van de zzp'er binnen het netwerk van mogelijke andere opdrachtgevers, het plaatsen van (onterechte) negatieve recensies, bijvoorbeeld op de website van de zzp'er, het plaatsen van negatieve berichten op social media, etc. Als gevolg van deze handelingen is het volgens FNV-Zelfstandigen goed mogelijk dat een zzp'er schade ondervindt naar aanleiding van een melding van een misstand. Dat zou er toe kunnen leiden dat de bereidheid tot het melden van een vermoeden van een misstand door zzp'ers afneemt. Zonder bescherming is het immers begrijpelijk dat een zzp'er een melding achterwege laat. De effectiviteit van de Wet Huis voor klokkenluiders wordt daarmee verminderd. FNV-Zelfstandigen is daarom voorstander van deze aanvulling op de wet.

De uitbreiding van het wettelijk benadelingsverbod naar degenen die anders dan vanwege een arbeidsovereenkomst arbeid verrichten of hebben verricht, zal een bijdrage leveren aan een verdere versterking van een veilig meldklimaat. Op basis van artikel 4, eerste lid, onderdeel b, van de Wet Huis voor klokkenluiders kan een werknemer, waaronder op grond van artikel 1, onder h, van de Wet Huis voor klokkenluiders zowel degene die krachtens arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht of publiekrechtelijke aanstelling arbeid verricht of heeft verricht, als degene die anders dan uit dienstbetrekking arbeid verricht of heeft verricht, wordt begrepen, verzoeken om een onderzoek naar de wijze waarop de werkgever zich jegens hem heeft gedragen. Een rapport van de afdeling onderzoek van het Huis voor klokkenluiders, die deze afdeling na een (bejegening)onderzoek uitbrengt, zal de positie van de individuele melder kunnen versterken, doordat het inzicht geeft in de wijze waarop de werkgever zich naar aanleiding van een melding heeft gedragen jegens deze werknemer. De combinatie van het bejegeningsonderzoek en het wettelijk benadelingsverbod biedt een goede basis om te kunnen vaststellen of de werkgever de melder heeft benadeeld. De melder kan daarop een vordering instellen bij de kantonrechter om de benadeling, bijvoorbeeld de vroegtijdige beëindiging van een stage-overeenkomst (waardoor mogelijk studievertraging wordt opgelopen) of een overeenkomst van opdracht, terug te draaien dan wel schadevergoeding toe te kennen.

Overigens past de voorgestelde uitbreiding van het benadelingsverbod ook binnen het voorstel voor de Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden.<sup>5</sup> De lidstaten zullen op grond van deze richtlijn moeten zorgen voor een wettelijk benadelingsverbod, zodat verantwoordelijk handelende klokkenluiders, waar onder zelfstandigen, vrijwilligers en (onbezoldigde) stagiairs, tegen elke vorm van benadeling, direct of indirect zullen worden beschermd.<sup>6</sup>

### **Gevolgen voor de regeldruk**

Deze uitbreiding van het benadelingsverbod levert geen administratieve lasten op voor werknemers (burgers) en werkgevers (bedrijven), omdat een benadelingsverbod als zodanig geen informatieverplichtingen met zich brengt. Ook worden geen nieuwe inhoudelijke verplichtingen voorgesteld. Gevolgen van de uitbreiding van het benadelingsverbod zijn een betere

---

<sup>5</sup> COM (2018) 214.

<sup>6</sup> Zie ook het BNC-fiche, kamerstukken II 2017/18, 22 112, nr. 257.

rechtsbescherming van met name stagiairs, vrijwilligers en zzp'ers en een versterking van een veilig meldklimaat bij misstanden binnen de organisaties waarin deze groepen werken of hebben gewerkt.

## **Financiën**

PM

## **Uitvoeringsaspecten voor het Huis voor klokkenluiders**

Voor het Huis voor klokkenluiders zal het voorstel geen andere werkwijze met zich brengen. Bij de advisering van stagiairs, vrijwilligers en zzp'ers die advies vragen omtrent een misstand zal de afdeling advisering deze groep voortaan kunnen wijzen op het benadelingsverbod en de beschermingsmogelijkheden die het hun biedt.

## **Rechtsbescherming**

Door het voorstel zal de rechtsbescherming van degenen die anders dan op grond van een arbeidsovereenkomst arbeid verrichten, evenals van reguliere werknemers via de kantonrechter lopen. De kantonrechter is exclusief bevoegd in zaken betreffende een arbeidsovereenkomst en derhalve ook in zaken betreffende benadeling van werknemers. Omdat het bij het benadelingsverbod om eenzelfde wettelijk kader gaat, ligt het in de rede om de rechtsbescherming voor degenen die anders dan vanwege een arbeidsovereenkomst arbeid verrichten eveneens bij de kantonrechter te beleggen.

## **Consultatie**

PM

## **Artikelsgewijze toelichting**

Artikel I

In dit artikel wordt een wijziging van artikel 7:658c BW voorgesteld. Artikel 7:658c BW is per 1 juli 2016 ingevoerd als gevolg van de Wet Huis voor klokkenluiders en regelt een benadelingsverbod voor werknemers bij het te goeder trouw en naar behoren melden van een vermoeden van een misstand als bedoeld in artikel 1, onderdeel d, van de Wet Huis voor klokkenluiders. Door de voorgestelde wijziging van artikel 7:658c BW wordt voorzien in een benadelingsverbod voor al diegenen die anders dan uit dienstbetrekking arbeid verrichten of hebben verricht. Het gaat daarbij met name om zzp'ers, stagiairs en vrijwilligers.<sup>7</sup> Hierbij gaat het niet alleen om bescherming tegen benadeling door privaatrechtelijke werkgevers, maar ook om bescherming tegen benadeling door overheidswerkgevers waarmee een privaatrechtelijke overeenkomst (anders dan een arbeidsovereenkomst) is gesloten voor het verrichten van arbeid of het verlenen van een dienst. Stagiairs, vrijwilligers en zzp'ers hebben immers een privaatrechtelijke relatie met deze overheidswerkgevers. Dit met uitzondering van vrijwillige ambtenaren die zijn aangesteld voor de uitvoering van de politietaak, onderscheidenlijk voor de uitvoering van technische, administratieve en andere taken ten dienste van de politie, die onder de definitie van ambtenaar van politie worden begrepen, en voor wie het benadelingsverbod op grond van artikel 47, derde lid, van de Politiewet 2012 geldt.

Voor de terminologie van het tweede lid is aangesloten bij artikel 658 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek. In die bepaling is een zorgplicht en aansprakelijkheid voor de werkgever opgenomen die zich op grond van het vierde lid van dat artikel ook uitstrekt tot degene die anders dan uit dienstbetrekking arbeid verricht of heeft verricht. Dit betreft uitzendkrachten en ingeleend personeel,

---

<sup>7</sup> Handelingen EK 2015/16, nr. 21, item 8.

waaronder ook personen worden begrepen die zich in een vergelijkbare positie als die van een werknemer bevinden zoals een zelfstandig ondernemer op grond van een overeenkomst van aanneming (Hoge Raad 23 maart 2012, LJN BV0616, JAR 2012/110 (Davelaar/Allspan). Ook door het Hof Arnhem is bepaald dat in geval van een stageovereenkomst er sprake kan zijn van deze zorgplicht en aansprakelijkheid (Hof Arnhem 7 mei 1996, JAR1996/127 (De Vries/Visser). Het vierde lid is ook van toepassing geweest bij letsel opgelopen door een vrijwilliger (Hof Arnhem 11 januari 2005 LJN AS2588, JAR 2005/47 (X/Stichting Dierenopvang). Meer recent is door de Hoge Raad de eerdere jurisprudentie uit 2012 bevestigd in een zaak die een vrijwilliger betrof (Hoge Raad 15 december 2017, JAR 2018/14 (Nationale Nederlanden/Parochie H.H. Vier Evangelisten).

Voor toelichting op de keuze van rechtsbescherming door de kantonrechter wordt verwezen naar het algemeen deel van de toelichting.

Deze toelichting wordt mede namens de minister voor Rechtsbescherming gegeven.

De minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties,