

Interne onderzoeken naar klachten over ongewenste omgangsvormen: tijd voor regulering en professionalisering

drs. A. Kuiper¹

Steeds vaker worden organisaties geconfronteerd met klachten en meldingen over ongewenste omgangsvormen. Met name #Metoo en Black Lives Matter zorgen voor een grotere bewustwording van grensoverschrijdend gedrag en een toenemende bereidheid hier melding van te doen. Organisaties staan voor de opdracht deze meldingen en klachten zorgvuldig te onderzoeken maar heldere kaders waarbinnen dat moet gebeuren ontbreken.

Casus

Medewerkster X dient bij haar werkgever een klacht in over aanhoudend opdringerig gedrag van haar leidinggevende. Na lang dubben had ze kort daarvoor zelf haar leidinggevende aangesproken op zijn gedrag met als gevolg dat de aanrakingen, de opmerkingen over haar uiterlijk en uitnodigingen om af te spreken na werktijd wel stopten maar ze ineens veel commentaar kreeg over de kwaliteit van haar werk. De werkgever huurt op ad hoc basis een externe commissie in om de klacht te onderzoeken. In het gesprek met de commissie stelt de leidinggevende dat de medewerkster zijn opmerkingen over haar uiterlijk en uitnodigingen om na werktijd af te spreken als een compliment moest opvatten. Haar nee zag hij als een *'hard to get'*. De klachten over aanrakingen ontkent hij. Verder niks aan de hand. En ja, hij vindt haar niet zo leerbaar, ze kan niet omgaan met kritiek op haar werk. In de gesprekken met personen die iets over de klacht kunnen zeggen wordt het flirtgedrag van de leidinggevende wel herkend maar niemand heeft iets gezien van fysiek grensoverschrijdend gedrag of gemerkt van een recente omslag in zijn houding naar de klaagster. Iemand vertelt de commissie echter dat beklagde zich in zijn vorige functie binnen hetzelfde bedrijf ook aan vrouwelijke ondergeschikten opgedrongen zou hebben. Er worden ook namen genoemd. De toenmalige leidinggevende van de beklagde zou daar kennis van hebben gehad maar niets hebben gedaan. De commissie wil deze personen graag horen maar de opdrachtgever, de directie, wil daar niet van weten. De commissie moet haar onderzoek afronden en op basis van wat zij tot nu toe verzamelde haar rapportage opstellen met een beoordeling van de klacht. Wat eerder is gebeurd vindt de directie niet relevant. Het onderzoek

uitbreiden zou bovendien onrust creëren op die oude afdeling en in hoge kosten resulteren.

In de opdrachtbevestiging van de directie aan de commissie staat dat zij de klacht van de medewerkster tegen de leidinggevende onderzoekt, beoordeelt en haar bevindingen vastlegt in een rapport. Afsproken is dat klaagster en beklagde worden gehoord evenals enkele personen als mogelijke getuige op die afdeling. Mocht de commissie nog anderen willen spreken dan zou dat in overleg met de opdrachtgever zijn.

Wanneer de commissie het onderzoek nu zou afronden zou de conclusie zijn dat de beklagde wel te ver is gegaan maar er geen bevestiging is gevonden van aanrakingen noch van een omslag in gedrag. Dit oordeel zou hooguit een waarschuwing opleveren en klaagster zou waarschijnlijk onder hem verder moeten werken. Of vertrekken.

Wanneer meerdere werkneemsters echter zouden getuigen over dezelfde ervaringen als klaagster zou de uitkomst van het onderzoek een ander oordeel opleveren en een ander besluit. De leidinggevende zou waarschijnlijk niet gehandhaafd kunnen worden. De prijs voor zijn vertrek zou overigens wel eens hoog kunnen zijn voor het bedrijf als blijkt dat zijn vorige leidinggevende wel op de hoogte was van het grensoverschrijdende gedrag maar niet ingreep.

Wanneer het de commissie niet lukt de opdrachtgever op andere gedachten te brengen staat zij voor de keus tot afronding over te gaan of de opdracht terug te geven. Het onderzoek uitbreiden naar de vorige afdeling kan niet zonder goedkeuring van de opdrachtgever. Beide opties kunnen grote gevolgen hebben voor de positie van de direct betrokkenen, klaagster en beklagde. Wanneer de commissie de wens van de organisatie tot afronding niet accepteert en de opdracht teruggeeft kan dat ook gevolgen hebben voor haarzelf. Behalve dat nieuwe opdrachten van het bedrijf aan haar voorbij zullen gaan ontstaat er mogelijk gedoe over de betaling van door de commissie ingediende facturen. De opdrachtgever zou kunnen zeggen dat de afgesproken prestatie, het opleveren

1. Alie Kuiper is Executive Master of Compliance Zelfstandig adviseur bij beleid tegen ongewenste omgangsvormen op het werk.

van een rapport, niet is geleverd.

Dit is een exemplarische casus die vragen oproept over de wijze waarop interne onderzoeken naar ongewenste omgangsvormen binnen arbeidsorganisaties worden uitgevoerd en over de zorgvuldigheid waarmee omgegaan wordt met de belangen van verschillende betrokkenen. Gedeelde criteria en wettelijke kaders hierover ontbreken momenteel.

Dit is een exemplarische casus die vragen oproept over de wijze waarop interne onderzoeken naar ongewenste omgangsvormen binnen arbeidsorganisaties worden uitgevoerd.

1. Arbeidsomstandighedenwet

De Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet) verplicht arbeidsorganisaties beleid te voeren om psychosociale arbeidsbelasting (PSA) aan te pakken. PSA omvat naast werkdruk ongewenste omgangsvormen: seksuele intimidatie, agressie en geweld, pesten en discriminatie. De wet verplicht werkgevers risico's op PSA te inventariseren en aan te pakken (RI&E) en hierover voorlichting en instructie aan medewerkers te geven maar kent geen verplichtingen voor het omgaan met meldingen en klachten op dit terrein. Veel werkgevers denken overigens in de dat de Arbowet hen wel verplicht een curatief traject in te richten waaronder een de aanstelling van een klachtencommissie. In een toelichting op de wet stond weliswaar dat het hebben van en vertrouwenspersoon en een klachtencommissie voorbeelden zijn van beleid dat voldoet aan de stand van de wetenschap en de professionele dienstverlening. In dat kader verplichtte de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid tot voor kort organisaties regelmatig om een klachtencommissie in te stellen. Naar aanleiding van een bezwaar van een bedrijf aan wie de Inspectie deze generieke eis had opgelegd oordeelde de rechter echter dat de Arbowet daartoe geen verplichting kent².

Veel organisaties leven de verplichtingen gericht op preventie van PSA, de RI&E en voorlichting en instructie niet na.

Veel organisaties leven de verplichtingen gericht op preventie van PSA, de RI&E en voorlichting en instructie niet na. Slechts de helft van de bedrijven heeft een RI&E, en als er al een paragraaf over PSA in staat beperkt deze zich vaak tot werkdruk. Steeds meer organisaties kennen echter wel regelingen voor de aanpak van meldingen en klachten over ongewenste omgangsvormen. Bij gebrek aan een normenkader vullen organisaties deze naar eigen inzicht in. Lang niet altijd bevatten ze voldoende waarborgen voor zorgvuldigheid.

Twee zaken verdienen in dit kader aandacht.

- De focus bij beleid inzake ongewenste omgangsvormen op het werk ligt over het algemeen niet op de aanpak van gevaren bij de bron maar op het reageren op incidenten, het laagste niveau in de hiërarchie van beheersmaatregelen.
- Het ontbreken van een wettelijk normenkader voor het omgaan met klachten en meldingen zorgt voor een lappendeken aan regelingen binnen organisaties met risico op rechtsongelijkheid en willekeur voor direct betrokken medewerkers.

In dit artikel wordt ingegaan op de zorgvuldigheidseisen waaraan onderzoeken naar klachten en meldingen over ongewenste omgangsvormen zouden moeten voldoen, wordt beschreven welke gebreken bestaande regelingen kennen en wordt uiteengezet tot welke problemen dit leidt. Vervolgens wordt aandacht besteed aan het brede palet van personen die interne onderzoeken verrichten en hoe al dan niet voldaan wordt aan eisen van onafhankelijkheid en deskundigheid. Tot slot worden voorstellen gedaan om lacunes in regelgeving inzake interne klachtenonderzoeken op te vullen onder andere op basis van een nieuw internationaal verdrag inzake geweld en intimidatie op het werk.

2. Zorgvuldigheidseisen

Voor het formuleren van zorgvuldigheidseisen voor interne onderzoeken kan leentjebuur gespeeld worden bij de publieke rechtspraak.

Voor het formuleren van zorgvuldigheidseisen voor interne onderzoeken kan leentjebuur gespeeld worden bij de publieke rechtspraak. Deze kent een aantal zorgvuldigheidseisen die tot nu toe mankeren in onderzoeken binnen arbeidsorganisaties naar ongewenste omgangsvormen. Ze hebben betrekking op de aanwezigheid van een normenkader, openbaarheid, grondbeginselen als bescherming, een scheiding van de machten en de mogelijkheid van beroep.

2.1. Normenkader

Zorgvuldigheid betekent dat iemand alleen bestraft kan worden of voorwerp van onderzoek kan zijn als er een normenkader is. Dat kader geeft dan aan welke gedragingen ongewenst zijn en welke sancties bij overtreding opgelegd kunnen worden. Wat betreft de definities van ongewenste omgangsvormen gaan de meeste organisaties uit van de omschrijvingen zoals die in de Arbowet zijn geformuleerd. De schoen wringt waar het gaat om de interpretatie van gedragingen en de verschillen in sancties. Wanneer een directeur tijdens de vrijdagmiddagborrel een trainee vastpakt en een zoen op de mond geeft beoordeelt de ene commissie dit als een incident dat slechts drie seconden duurde met de vergoelijking dat alcohol in het spel is. Onderzoekers in een andere organisatie vinden dit seksuele intimidatie en een vorm van machtsmisbruik wat gevolgen zou moeten hebben voor de positie van de directeur. Dezelfde fei-

2. ECLI:NL:RBNNE:2019:1466

ten en omstandigheden worden anders beoordeeld en hebben andere gevolgen. In de ene situatie lijkt er geen plek meer voor de trainee, in de andere is het een mogelijke exit voor de directeur. Een werkgever mag in de regel alleen een bepaalde sanctie opleggen als die staat beschreven in de arbeidsovereenkomst. Afspraken over sancties worden [bij gebrek aan een wettelijk arbeidstuchtrecht] door de verschillende werkgevers daarom, al dan niet op basis van een cao, steeds opnieuw afgesproken bij het afsluiten van een arbeidsovereenkomst. Herhaaldelijk blijken die volgens Dekker die er zijn proefschrift aan wijdde strijdig met civiel rechterlijke bepalingen³. Hierdoor is er geen helderheid welke sancties werkgevers mogen opleggen en hoe ze daarbij te werk moeten gaan. Dit leidt volgens Dekker tot rechtsongelijkheid en een gebrek aan rechtszekerheid voor medewerkers. De flexibele schil is hierbij nog buiten beschouwing gelaten. Uitzendkrachten, flexwerkers en oproepkrachten hebben niet altijd toegang tot een klachtenregeling en wie wordt beschuldigd van ongewenste omgangsvormen wordt nogal eens zonder onderzoek weggestuurd.

2.2. Openbaarheid

Onderzoeken naar ongewenste omgangsvormen zijn niet openbaar. Uiteraard is het van belang de vertrouwelijkheid van de personen die er bij zijn betrokken te waarborgen maar het ontbreken van een verplichting tot publicatie van geanonimiseerde rapportages heeft tot gevolg dat geen moresprudentie kan worden ontwikkeld, en geen kaders voor beoordeling van klachten en sancties.

2.3. Grondrechten als bescherming

Bij bedrijven die een reglement voor klachtonderzoek hebben worden niet altijd de rechten van partijen die daarbij betrokken zijn goed beschreven. Zoals het recht op hoor en wederhoor, het recht op bijstand en op informatie over de procedure en de uitkomst. Ook proportionaliteit en subsidiariteit worden niet altijd als beginsel gehanteerd.

2.4. Scheiding van de machten

In tegenstelling tot een scheiding van de machten in het publieke domein is de werkgever in principe degene die de regelingen vaststelt en zowel aanklager, onderzoeker, beslisser en uitvoerder van de sanctie kan zijn. De geconcentreerde positie die in het kader van de rechtstaat taboe is zien we in het arbeidsrecht terug in de persoon van de werkgever als wetgever, rechter en uitvoerend 'orgaan'. In tegenstelling tot een onafhankelijke aanklager of rechter heeft een werkgever ook direct of indirect belang bij

de uitkomst van een onderzoek. Ook bij uitbesteding van het onderzoek bepaalt de werkgever door wie en onder welke condities dat gebeurt zoals blijkt uit de casus van werkneemster X. Naast medewerkers die een klacht kunnen indienen over grensoverschrijdend gedrag waarna een onderzoek volgt kan de werkgever zelf ook een onderzoek instigeren op basis van signalen. Als de belangen van een werkgever daarbij groot zijn leggen proportionaliteit en subsidiariteit vaak snel het loodje. Een miniem signaal over een discriminerende uitlating van een lastig lid van de ondernemingsraad (OR) kan dan worden aangegrepen om een formeel onderzoek naar deze persoon op te tuigen. En een onderzoeker die diep genoeg graaft vindt altijd wel wat. Maar ook als niets gevonden wordt kan de schade voor betrokkene groot zijn. Andersom is soms al jaren bekend dat een hoog geplaatste belangrijke functionaris losse handjes heeft en worden die signalen genegeerd.

2.5. Beroep

Klachtenregelingen bieden voor zover bekend geen mogelijkheden voor een beroep of second opinion over de beoordeling van de feiten. Medewerkers die het niet eens zijn met de werkwijze tijdens een onderzoek of de beoordeling van de feiten kunnen alleen externe wegen bewandelen zoals de rechter, de klachtencommissie van een onderzoeksbureau of het College voor de Rechten van de Mens als het een casus betreft over discriminatie of seksuele intimidatie. Als een commissielid is aangesloten bij een beroepsgroep met een tuchtcommissie kan daar ook een klacht worden ingediend. In de praktijk dienen klagers of beklagden echter alleen een klacht in over de procedure, de commissie of de sanctie van de werkgever als ze niets te verliezen hebben. Als ze er feitelijk niet meer kunnen blijven werken zoals medewerkster X in geval de werkgever weigert collega's met soortgelijke klachten te laten horen. Of wanneer een aangeklaagde zich ten onrechte met pek en veren naar de uitgang voelt begeleid.

3. Onderzoekscommissies

Interne onderzoeken naar ongewenste omgangsvormen worden door veel verschillende personen en soorten commissies uitgevoerd. Sommige organisaties hebben een interne commissie, al dan niet aangevuld met een externe deskundige. Andere organisaties huren hiervoor een geheel externe commissie in. Soms op structurele basis, soms ad hoc, zoals in de eerder beschreven casus. In interne commissies fungeren als onderzoekers onder andere human resource functionarissen (HR), een lid van het management team, bedrijfsjuristen en OR leden. Onderzoekers van externe commissies zijn afkomstig uit diverse disciplines. Soms ook wordt een onderzoek in zijn geheel uitbesteed aan een daartoe gespecialiseerd bureau, een advocatenkantoor of recherchebureau.

3. A. Bruins, *Onderontwikkeld arbeidstuchtrecht*, Deventer: Wolter Kluwer 2016, p. 68-75.

Interne onderzoeken naar ongewenste omgangsvormen worden door veel verschillende personen en soorten commissies uitgevoerd.

3.1. Onafhankelijkheid

Er bestaan geen wettelijke regels voor onafhankelijkheid van onderzoekers. De vraag is in hoeverre interne commissieleden zich onafhankelijk kunnen opstellen als de beschuldigde een hogergeplaatste betreft of de uitkomst gevolgen kan hebben voor het functioneren van vitale onderdelen van de organisatie waar zij zelf mogelijk nadeel van ondervinden. Maar een HR functionaris of bedrijfsjurist die na afloop van het onderzoek de directie moet adviseren over sancties of deze moet uitvoeren komt met deze dubbele pet ook met zijn onafhankelijkheid in de knel. Onafhankelijkheid wordt tevens betwist bij het uitbesteden van onderzoek aan een advocatenkantoor. Advocaten behartigen immers alleen de belangen van hun opdrachtgever. Zij mogen onderzoeksgegevens en data afschermen van de buitenwereld en voor hun cliënt, voor de werkgever belastende feiten kunnen zij geheimhouden. Ophef hierover ontstond recent toen de politieke partij Bij1 door een advocatenkantoor onderzoek liet doen naar signalen over ongewenst gedrag van een prominent partijlid op basis waarvan deze het veld moest ruimen. De vraag is of een partijdige belangenbehartiger, het wezenskenmerk van een advocaat, wel onafhankelijk en objectief onderzoek kan doen naar misstanden bij zijn cliënt.

Zoals in de casus van werkneemster X kunnen bij uitbesteding van een klachtonderzoek aan een externe partij ook eigen private belangen van een onderzoeksbureau een rol gaan spelen waarbij de zorgvuldigheidseisen in het geding komen. Er zijn voorbeelden bekend vergelijkbaar met eerder genoemde casus waarbij de opdrachtgever en het onderzoeksbureau vooraf een beperkt budget afspraken voor het onderzoek. Toen bleek dat meer mensen gehoord zouden moeten worden zoals ook in voornoemde casus, was het geld op. De commissie mocht wel verder onderzoek doen maar dan onbetaald. Hoewel de leden zelf de fout maakten akkoord te gaan met een beperkt budget wilden ze het onderzoek niet op eigen kosten afmaken en leverden ze een rapport op waarbij geen recht gedaan werd aan de omvang en ernst van de casus. Als gevolg hiervan werd het onderzoek ter discussie gesteld en in plaats van een kwestie te beslechten verhevigde het conflict waardoor nieuw onderzoek nodig was. Andersom zijn er ook bureaus die gedreven door omzetverhoging onderzoeken onnodig doen uitdijen. Particuliere recherche bureaus hebben als enige branche een code voor onderzoek naar personen maar uit verschillende evaluatierapporten blijkt dat zij die verplichtingen onder andere inzake proportionaliteit en subsidiariteit lang niet altijd nakomen. Vanwege die financiële prikkel van externe bureaus kiezen sommige organisaties ervoor onderzoeken intern te beleggen hoewel ze daarvoor onvoldoende expertise in huis hebben.

3.2. Deskundigheid

Wat betreft deskundigheid van onderzoekers bestaan er geen regels of kaders. In hun onderzoek naar knelpunten en oplossingen bij integriteitsonderzoeken - onder welke noemer ook onderzoek wordt gedaan naar ongewenste omgangsvormen - geven Zourides en van der Vorm van de Universiteit van Tilburg aan dat opdrachtgevers de onervarenheid van veel onderzoekers als knelpunt ervaren⁴. Naast kennis van de thematiek is ervaring met het complexe normenkader nodig en met gespecialiseerde interviewtechnieken. Zourides en van der Vorm stellen dat onderzoek naar vermoedens van grensoverschrijdend gedrag de precisie en zorgvuldigheid vraagt van strafrechtelijk opsporingsonderzoek maar ook de sensitiviteit om onderzoek te doen in een conflictueuze omgeving en de beheersing van uiteenlopende disciplines als arbeidsrecht en organisatiesociologie. Onderzoekers moeten kunnen omgaan met een complexe context waar ook allerlei andere kwesties kunnen spelen zoals een arbeidsconflict, een reorganisatieconflict, samenwerkingsproblemen of zelfs een persoonlijke vete. Als de ervaring naar dit type klachten en de daarvoor benodigde expertise ontbreekt, bedreigt dit de kwaliteit van het onderzoek.

4. Root causes

Veel bestaande klachtenregelingen zijn slechts gericht op het vaststellen van een feitencomplex sec. Waarbij alleen de interactie tussen klager en beklagde van belang is en de context, zoals de organisatiecultuur niet meegenomen wordt. De premisse hierbij lijkt dat ongewenst gedrag vertoond wordt door een *bad apple* en de optie dat een fruitmand rot kan zijn geen rol speelt. Door in onderzoeken naar klachten geen aandacht te hebben voor organisatiefactoren die een rol kunnen spelen in het ontstaan van incidenten wordt de kans gemist oorzaken aan te pakken en blijft de voedingsbodem bestaan met mogelijk nieuwe slachtoffers tot gevolg.

Door *root causes* buiten beschouwing te laten legt de organisatie de verantwoordelijkheid voor discriminering of pestgedrag bovendien voor honderd procent bij een individuele medewerker met alle mogelijke rechtspositionele gevolgen van dien.

Hoewel geen onderzoek gedaan is naar motieven van medewerkers die melding doen van ongewenste omgangsvormen blijkt uit aanpalende gebieden zoals klachten over de instellingen in de gezondheidszorg dat klagers als belangrijkste motief voor het indienen van een klacht noemen 'dat een ander niet hetzelfde overkomt'⁵. Het vertrouwen in de organisatie loopt een deuk op als blijkt dat maatregelen om herhaling te voorkomen uitblijven.

4. S. Zourides en B. van der Vorm, *Omwillen van de geloofwaardigheid. Een verkennend onderzoek naar knelpunten en oplossingen bij integriteitsonderzoeken in Nederland*, Tilburg: Tilburg University, 2013

5. R.D. Friele e.a., *Evaluatie Wet kwaliteit klachten en geschillen zorg*, Den Haag: ZonMw, 2021, www.zonmw.nl

dat klagers als belangrijkste motief voor het indienen van een klacht noemen 'dat een ander niet hetzelfde overkomt'

5. Hoe lacunes op te vullen?

5.1. Wettelijke arbeidstuchtrecht en wettelijk individueel klachtrecht

Om af te komen van de lappendeken van ook nog gebrekkige klachtenregelingen en de grote verschillen in sancties voor dezelfde feiten en omstandigheden zou een wettelijk arbeidstuchtrecht uitkomst bieden. Waar alle werkenden ongeacht hun contract onder vallen. Aangevuld met een wettelijk individueel klachtrecht voor werknemers.

5.2. ILO verdrag inzake geweld en intimidatie op het werk

International Labour Organization (ILO) over de aanpak van geweld en intimidatie op het werk

Een kans om op korte termijn belangrijke lacunes in de bestaande praktijk op te vullen biedt ratificatie van een nieuw verdrag van de International Labour Organization (ILO) over de aanpak van geweld en intimidatie op het werk⁶. Mede naar aanleiding van alle verhalen in het kader van #Metoo nam de ILO in juni 2019 het verdrag aan met een speciale focus op gender gerelateerd geweld. Nederland stemde voor en nu ligt het in Den Haag voor ter ratificering. Leden van de ILO, waaronder Nederland, moeten hun wetgeving dan waar nodig aanvullen met de eisen die het verdrag noemt. Naast maatregelen gericht op preventie moet de overheid ervoor zorgen dat slachtoffers toegang hebben tot een passende en effectieve behandeling van klachten. Deze moet veilig, eerlijk en effectief zijn en op organisatieniveau beschikbaar. Ook moeten regelingen voorzien in sancties. Buiten organisaties zijn geschillenprocedures nodig. Gelet op het feit dat seksuele intimidatie een vorm is van seksuele gerelateerd geweld - vrouwen zijn vooral slachtoffer en mannen pleger - geeft het verdrag aan dat bij deze casuïstiek een *gender responsive approach* nodig is. Een zoen op de mond van een trainee (v) door de directeur (m) kan een onderzoekscommissie dan niet meer afdoen als een akkefietje dat maar drie seconden duurde en waar je niet zo zwaar aan moet tillen. Daarnaast stelt het verdrag dat onderliggende oorzaken van incidenten en risicofactoren moeten worden weggenomen, *root causes* moeten worden onderzocht en aangepakt.

5.3. Ratificering ILO verdrag en opvullen lacunes

Invulling van de ratificering van het ILO verdrag biedt mogelijkheden om organisaties niet alleen te verplichten regelingen te treffen voor interne onderzoeken naar ongewenste omgangsvormen maar ook om meer waarborgen voor zorgvuldigheid in te bouwen. Door criteria op te stellen voor het ontwikkelen van een begrippen kader, de onderzoeksprocedure, de beschrijving van sancties, de mogelijkheden van beroep, de openbaarheid van uitspraken, de onafhankelijkheid, onpartijdigheid en deskundigheid van de onderzoekers.

Invulling van de ratificering van het ILO verdrag biedt mogelijkheden om organisaties niet alleen te verplichten regelingen te treffen voor interne onderzoeken naar ongewenste omgangsvormen maar ook om meer waarborgen voor zorgvuldigheid in te bouwen.

5.3.1. Ontwikkelen van een helder en eenduidig begrippenkader

Naast jurisprudentie is de ontwikkeling van moresprudentie nodig. Openbaarheid van uitspraken van onderzoekers en beslissingen van werkgevers moeten (geanonimiseerd) gepubliceerd worden. Transparantie is belangrijk, het geeft duidelijkheid waarop een oordeel is gebaseerd. Uitspraken kunnen dan vergeleken worden met soortgelijke cases. Een databank met die geanonimiseerde uitspraken zou wellicht ondergebracht kunnen worden bij de Stichting van de Arbeid.

5.3.2. Zorgvuldige onderzoeksprocedure

Afwegingen inzake proportionaliteit en subsidiariteit moeten vastgelegd worden voor een onderzoek start. Naast rechten als informatierecht en recht op bijstand voor direct betrokkenen, klagers en beklagden, moeten ook termijnen voor het onderzoek worden beschreven.

5.3.3. Beschrijving van mogelijke sancties

Gelet op het risico van rechtsongelijkheid en willekeur wanneer elke organisatie afzonderlijk mogelijke sancties bedenkt zouden deze, zolang er geen wettelijk arbeidstuchtrecht is, op sectorniveau of via de cao kunnen worden vastgesteld. En getoetst op strijdigheid met civiel rechterlijke bepalingen.

5.3.4. Mogelijkheden voor beroep

Medewerkers moeten bezwaar kunnen aantekenen tegen een oordeel van een onderzoekscommissie over de ontvankelijkheid of gegrondheid van de klacht zonder meteen naar de rechter te moeten. Het

6. ILO Convention on violence and harassment in the world of work, Geneva, 20 June 2019

gaat om nog een keer wegen, een *second opinion*, van de feiten en omstandigheden zoals die nu ook gelden voor adviezen van een Arboarts. Idem voor een beslissing die de werkgever neemt op basis van het onderzoek van de commissie. Daarnaast moeten de onderzoekers zelf beschikken over een klachtencommissie of vallen onder het tuchtrecht van hun beroepsgroep waar partijen terecht kunnen als ze zich benadeeld voelen door de handelwijze van de commissie (leden). Ook zou buiten de organisatie een geschillencommissie ingericht kunnen worden.

5.3.5. *Onafhankelijkheid, onpartijdigheid en deskundigheid van de onderzoekers*

Gelet op de paragraaf in de ILO conventie waarin gepleit wordt voor geschillenprocedures buiten de organisatie kan overwogen worden deze op brancheniveau te beleggen en in te richten analoog aan procedures die gelden binnen het patiënten- en consumentenklachtrecht. Middels wetgeving is bepaald dat zorginstellingen⁷ respectievelijk leveranciers van diensten en goederen⁸ zich bij een externe geschillencommissie moeten aansluiten. Patiënten of consumenten met klachten over de zorg van een instelling of de dienstverlening van een bedrijf kunnen daar terecht als binnen de organisatie geen bevredigende oplossing voor hun klacht is gevonden. De geschillencommissies worden betaald door de aangesloten organisaties en werken volgens een vastgesteld protocol. De organisatie waar de casus speelt heeft geen invloed op de werkwijze en de financiering is geregeld zodat de onafhankelijkheid van de commissie meer is geborgd. De commissies moeten goedkeuring krijgen van de externe toezichthouder in dit geval de ministeries van Volksgezondheid Welzijn en Milieu en van Economische Zaken. Ook worden er eisen gesteld aan de onafhankelijkheid en deskundigheid van de commissieleden. Uitspraken worden geanonimiseerd gepubliceerd. Voor klachten over ongewenste omgangsvormen waar binnen de organisatie geen bevredigende oplossing voor is gevonden kan eenzelfde constructie opgezet worden. Bijvoorbeeld op brancheniveau. Geschillen kunnen betrekking hebben op de gevolgde procedure, de werkwijze of het oordeel van de onderzoekscommissie van de organisatie of de beslissing van de werkgever. In tegenstelling tot een rechter of een tuchtcommissie van een beroepsgroep zou een geschillencommissie laagdrempelig moeten zijn. De bedoeling is natuurlijk dat ze uiteindelijk overbodig worden en alle organisaties hun beleid op orde hebben. Maar vooralsnog is een mogelijkheid van redres buiten de organisatie niet overbodig. Goedkeuring van en toezicht op deze geschillencommissies door het ministerie van SZW zorgt voor onafhankelijkheid en professionaliteit evenals vaste protocollen en financiering op

brancheniveau. En wanneer uitspraken -geanonimiseerd- worden gepubliceerd geeft dat klachtencommissies binnen organisaties en werkgevers handvaten voor de beoordeling van en besluitvorming over vergelijkbare cases. Maar ook direct betrokkenen bij een klachtonderzoek kunnen zien wat redelijke en billijke uitkomsten zijn van klachtonderzoeken in bepaalde situaties. De rechtsongelijkheid en willekeur worden hierdoor verminderd. Eisen aan de onafhankelijkheid en deskundigheid van commissieleden kunnen ook door vertaald worden naar klachtonderzoekers binnen organisaties.

Onderzoekers mogen zelf geen andere belangen hebben dan het doen van goed onderzoek. De vraag is in hoeverre interne klachtencommissies kunnen voldoen aan deze eisen van onafhankelijkheid. Hetzelfde geldt voor inschakeling van advocatenbureaus voor het doen van intern onderzoek. Maar ook: kan een bureau dat een organisatie adviseert over beleid of er cursussen verzorgt ook als onderzoeker fungeren? Kunnen lacunes in het beleid die uit een klachtonderzoek naar voren komen dan nog wel scherp geadresseerd worden? En durft een commissie een voor de directie onwelgevallige uitkomst van een onderzoek wel te presenteren als het risico bestaat dat daarmee andere opdrachten op het spel gezet worden? Deze discussie over het risico van belangenverstrengeling speelt overigens niet alleen bij de combinatie van advies en onderzoek inzake ongewenste omgangsvormen maar onder meer ook in de wereld van de accountancy.

Onderzoekers mogen zelf geen andere belangen hebben dan het doen van goed onderzoek. De vraag is in hoeverre interne klachtencommissies kunnen voldoen aan deze eisen van onafhankelijkheid.

Wat betreft de vereiste deskundigheid van de onderzoekers is het opstellen van een competentieprofiel een *must*. Zowel op commissieniveau als per onderzoeker. Kennis van de thematiek en gedragskundige en juridische expertise is van belang. Om *rootcauses* beter te kunnen identificeren is de input van een organisatiedeskundige van waarde. Om kennis en vaardigheden van onderzoekers op peil te houden zijn afspraken over deskundigheidsbevordering en intercollegiale toetsing/interviews nodig. Voor vaste commissies kan een jaarlijkse begeleide zelfevaluatie helpen haar eigen functioneren te blijven verbeteren.

6. Tot slot

Samengevat kan gesteld worden dat interne onderzoeken naar klachten en meldingen over ongewenste omgangsvormen een betere regulering vereisen. Ratificering van de ILO conventie inzake geweld en intimidatie op het werk biedt kansen hiervoor wettelijke kaders te ontwikkelen. Aan de SER waarin ook de sociale partners participeren kan gevraagd worden om de criteria voor zorgvuldigheid verder uit te werken en te operationaliseren. Voorkomen, preventie van ongewenste omgangsvormen is natuurlijk altijd beter dan genezen. En wellicht ook goedkoper. Onder-

7. Wet kwaliteit klachten en geschillen zorg (Wkkgz)

8. Implementatiewet buitengerechtelijke geschillenbeslechting consumenten

zoeken kosten organisaties niet alleen veel geld maar als cases naar buiten komen levert het ook reputatieschade op met alle gevolgen van dien. Recent zijn ook de boetes op het niet naleven van bepalingen in de Arbowet over de RI&E verhoogd en wordt aangedrongen op verhoging van de pakkans. Naast de ILO verplichting voldoende capaciteit voor handhaving ter beschikking te hebben bepleiten verschillende politieke partijen in Den Haag uitbreiding van het budget voor de Inspectie SZW om haar taak als toezichthouder beter uit te kunnen voeren.