HUIS VOOR
KLOKKENLUIDERS

INTEGRITEIT IN DE PRAKTIJK

Intern Onderzoek

Inhoud

Inleiding 3

1 Voorbereiding 4

1.1 Onderzoeksprotocol 4
1.2 Rolverdeling en rollenscheiding 5
1.3 Misstanden, integriteitsschendingen, klachten 7

2 Melding en bescherming van de melder 8

2.1 Melding en meldpunt 8
2.2 Beschermen van de melder 9
2.3 Communicatie met de melder 10
2.4 Vertrouwelijkheid en anonimiteit 10

3 Eerste inschatting en vooronderzoek 12

3.1 Eerste inschatting 12
3.2 Acties bij besluit tot feitenonderzoek 14

4 Uitvoering van het feitenonderzoek 18

4.1 Keuze van de feitenonderzoekers 18
4.2 Onderzoeksopdracht 19
4.3 Belangrijke principes van feitenonderzoek 20
4.4 Beschikbare onderzoeksmethoden 21
4.5 Hoor en wederhoor 23
4.6 Privacy 24

5 Conclusie en afronding van het onderzoek 25

5.1 Onderzoeksrapport 25
5.2 Disciplinaire maatregelen 26
5.3 Preventieve maatregelen 26
5.4 Melder en betrokkene informeren 27
5.5 Interne en externe communicatie 27
5.6 Tips voor de langere termijn 28

Checklist 29

Inleiding

Huis voor Klokkenluiders

Het Huis voor Klokkenluiders draagt bij aan integere organisaties en werkrelaties. Met advies aan werknemers die bij maatschappelijke misstanden aan de bel trekken. Met onderzoek naar misstanden. Of met onderzoek naar de behandeling van een klokkenluider, die geen last mag hebben van zijn of haar melding van een misstand. En door overheden, semipublieke instellingen en bedrijven te stimuleren hun integriteit te bewaken, te bevorderen en te borgen.

Intern onderzoek in de praktijk

Vermoedens van misstanden worden meestal intern gemeld bij de eigen organisatie via de wettelijk verplichte interne meldprocedure (klokkenluidersregeling). Een melding kan aanleiding geven tot intern onderzoek naar de vermoede misstand. Goed uitgevoerd intern onderzoek versterkt de integriteit van de organisatie, vergroot het vertrouwen in de interne meldprocedure en vermindert de noodzaak voor werknemers om extern melding te doen.

Praktische handreiking

Deze publicatie is een praktische handreiking bij het inrichten van intern onderzoek naar vermoede misstanden. Het gaat in op het onderzoeksprotocol en de rollen van verschillende daarbij betrokken actoren. Het behandelt de fase van melding tot en met het vooronderzoek, het interne feitenonderzoek, de afronding van het onderzoek en de stappen die kunnen volgen op het interne onderzoek.

Voor wie is deze publicatie?

Deze publicatie is voor iedereen bedoeld die binnen een organisatie (publieke en private sector) een taak heeft met betrekking tot meldingen, bijvoorbeeld: integriteitsprofessionals, compliance officers, vertrouwenspersonen, managers, hrm'ers, auditors en integriteitsonderzoekers. Het is echter primair aan de werkgever (de leiding van de organisatie) om in afstemming met deze actoren en met inachtneming van eenieders rollen, te komen tot een voor de organisatie geschikt onderzoeksprotocol. Deze publicatie richt zich derhalve in eerste instantie tot de werkgever en is bedoeld om deze behulpzaam te zijn bij de vormgeving van het onderzoeksprotocol. Raadpleeg voor meer informatie de andere publicaties in de serie 'Integriteit in de Praktijk' van het Huis voor Klokkenluiders: De Meldregeling, De Vertrouwenspersoon, en Werken aan Cultuur.

NB Als wij in deze brochure spreken van een betrokkene of een melder kan het ook om meerdere betrokkenen of melders gaan. Waar wij spreken van hij/hem bedoelen wij ook zij/haar.

1 Voorbereiding

Voorbereid op intern onderzoek
- Onderzoeksprotocol
- Rolverdeling en rollenscheiding
- Wat er gemeld kan worden

Inleiding

Meldingen van vermoede misstanden roepen de nodige praktische vragen op. Bijvoorbeeld: wie ontvangt de melding, wanneer moet er intern onderzoek plaatsvinden, en welke rechten en plichten hebben alle betrokkenen bij een dergelijk onderzoek? Organisaties doen er goed aan om zich hierop voor te bereiden. Een intern onderzoeksprotocol is hierbij onontbeerlijk.

1.1 Onderzoeksprotocol

Een onderzoeksprotocol legt vast hoe de organisatie omgaat met een melding, zoals de beoordeling van de melding en eventueel intern feitenonderzoek. Het beschrijft de rechten en plichten van de organisatie, de melder en degene over wie de melding gaat: de betrokkene.

Een onderzoeksprotocol is een schakel die in geen enkel integriteitsbeleid mag ontbreken. Het biedt duidelijkheid en formaliseert de interne afspraken met alle betrokkenen. Bovendien staat de organisatie met een onderzoeksprotocol sterker in eventuele rechtszaken die naar aanleiding van de melding kunnen volgen. Het verleent professionaliteit aan de manier waarop de organisatie ermee is omgegaan. Vanwege de mogelijkheid dat onderzoek kan leiden tot inbreuk op privacy, is het raadzaam om een privacyfunctionaris of functionaris gegevensbescherming te betrekken bij het opstellen van het onderzoeksprotocol.

Meldingen van mogelijke misstanden horen bij een integere organisatie. Wanneer medewerkers hiervoor de moed hebben, is dat een positief signaal. Het is voor de leiding van de organisatie belangrijk om zich te realiseren dat geen meldingen niet per definitie een goed teken is. Het tegendeel is vaker het geval. Beloon het vertrouwen van medewerkers en wees goed voorbereid op meldingen.

Het is zaak om het onderzoeksprotocol goed in te passen bij de andere onderdelen van het bredere integriteitsbeleid, zoals de gedragscode, meldregeling en interne trainingen. Er kunnen ook dwarsverbanden zijn met andere beleidsmaatregelen, zoals de procedure bij klachten of bij veiligheidsincidenten. Stem deze verschillende

maatregelen op elkaar af en zorg voor samenhang. Hier ligt ook een taak voor de integriteitscoördinator (of compliance officer).

Let op! Voor het vaststellen van een onderzoeksprotocol is de instemming van de ondernemingsraad (OR) vereist. De OR moet ook instemmen met de meldprocedure en jaarlijks informatie krijgen over de werking ervan. Hier ligt een actiepunt voor de leiding van de organisatie.

1.2 Rolverdeling en rollenscheiding

Bij meldingen en intern onderzoek zijn meerdere professionals betrokken. Naast de vertrouwenspersoon, feitenonderzoekers, hr-deskundigen/juridisch adviseurs en de leiding van de organisatie, speelt ook de integriteitscoördinator een rol. Een goede rolverdeling, en vooral rollenscheiding, is cruciaal om het vertrouwen van medewerkers in een zorgvuldige en rechtvaardige behandeling te waarborgen. Rollenscheiding voorkomt de schijn van vooringenomenheid en belangenverstrengeling. Hieronder de belangrijkste rollen op een rij:

- Vertrouwenspersonen hebben de taak om een melder vertrouwelijk te adviseren. Dit gaat niet samen met het coördineren of uitvoeren van een onafhankelijk onderzoek, of met het adviseren rondom te treffen maatregelen tegen 'overtreders'. Vertrouwenspersonen staan immers primair de melder bij. Raadpleeg de publicatie 'Integriteit in de Praktijk: De Vertrouwenspersoon' voor meer informatie over deze rol.

- Feitenonderzoekers kunnen intern of extern worden aangesteld/ingehuurd maar zetten hoe dan ook zonder inmenging van de werkgever de feiten op een rij. Feitenonderzoekers oordelen niet over de vastgestelde feiten en geven geen advies over eventuele (arbeidsrechtelijke) maatregelen.

- Hr-deskundigen en juridische adviseurs adviseren de werkgever omtrent eventueel te nemen (arbeidsrechtelijke) maatregelen op basis van de vastgestelde feiten.

- De leiding van de organisatie is eindverantwoordelijk. Zij besluit op voorhand of een intern onderzoek nodig is en welke maatregelen op basis van de vastgestelde feiten nodig zijn. Ook is de leiding verantwoordelijk voor het integriteitsbeleid als geheel.

- De integriteitscoördinator (we gebruiken deze term in het stuk ook als synoniem voor compliance officer) coördineert, stuurt en overziet het algehele integriteitsbeleid. De coördinator zorgt ervoor dat het integriteitsbeleid compleet en samenhangend is. Evenals de vertrouwenspersoon verricht de integriteitscoördinator doorgaans niet zelf onderzoek, hoewel dat per sector en bedrijf kan verschillen. Evenmin bepaalt de coördinator de te nemen maatregelen. Wel kan de integriteitscoördinator de leiding adviseren omtrent het instellen van onderzoek en het treffen van maatregelen. Ook de monitoring van de voortgang en termijnen van het meld- en onderzoeksproces kunnen tot diens taak behoren. Tevens moet hij inzicht hebben in de ontwikkeling van de aard en omvang van de integriteitsschendingen en

meldingen binnen de organisatie. Voor de integriteitscoördinator is een onafhankelijke positie, met toegang tot de hoogste leiding, cruciaal. Het verdient de voorkeur om vast te leggen dat de coördinator bij meldingen over de hoogste leiding, directe toegang heeft tot de interne toezichthouder. Dat kan de raad van commissarissen zijn of de raad van toezicht. Eventueel kan de leiding (ook) een externe integriteitscoördinator aanstellen.

Profiel integriteitscoördinator

De integriteitscoördinator:

- **heeft gedegen kennis van integriteitsmanagement;**
- **heeft oog voor de procesmatige aspecten van integriteitsmanagement;**
- **kan onafhankelijk van het management opereren;**
- **weet steun van het management te mobiliseren;**
- **kan kritisch adviseren;**
- **heeft gezag en impact binnen de organisatie;**
- **wordt gezien als integer en onbevooroordeeld;**
- **beschikt over voldoende autorisaties en toegang tot gegevens;**
- **kan goed met vertrouwelijke gegevens omgaan;**
- **is analytisch sterk en empathisch;**
- **kan goed communiceren met alle lagen van de organisatie;**
- **heeft de bevoegdheid om (interne of externe) experts in te schakelen;**
- **heeft oog voor de kwetsbare positie van melders;**
- **heeft kennis van onderzoeksmethodes.**

- **In de praktijk slokt intern onderzoek veel aandacht van de integriteitscoördinator op, terwijl dit slechts één van zijn taken is. Om ervoor te zorgen dat er genoeg tijd en ruimte overblijft voor het integriteitsmanagement als geheel, kan het een overweging zijn om de coördinator niet zelf onderzoek te laten verrichten. Het uitvoeren van intern onderzoek verhoudt zich ook minder goed met de preventieve werkzaamheden van de coördinator. Daarnaast vergt het verrichten van onderzoek ervaring en deskundigheid. Zeker voor integriteitcoördinatoren die werkzaam zijn in kleinere organisaties en die minder vaak te maken krijgen met onderzoeken, kan dit tot problemen leiden. Het is aan de leiding van de organisatie om daar in samenspraak met de integriteitscoördinator en andere betrokken actoren een standpunt over in te nemen. Bij grote organisaties die beschikken over een integriteit- of compliance-afdeling ligt dit uiteraard anders.**
- **Bij meldingen van vermoede misstanden heeft de melder recht op een vertrouwelijke behandeling van zijn melding. Hoe groter het aantal betrokken functionarissen, des te lastiger om deze vertrouwelijkheid te bewaken.**
- **De functies van integriteitscoördinator, vertrouwenspersoon en feitenonderzoeker zijn zeer specialistisch. De leiding van de organisatie zorgt ervoor dat zij goed zijn voorbereid op hun rol en voorziet daartoe in opleidingen of externe deskundigheid. Brancheorganisaties kunnen hier een belangrijke ondersteunende rol in vervullen.**

1.3 Misstanden, integriteitsschendingen, klachten: wat kan er gemeld worden?

Meldprocedures (ook wel: klokkenluidersregelingen) moeten volgens de Wet Huis voor klokkenluiders toegankelijk zijn voor meldingen van misstanden in een werkrelatie, die het maatschappelijk belang raken. Het gaat hier om ernstige problemen, bijvoorbeeld omdat er meerdere collega's of leidinggevenden bij betrokken zijn, het (grote) delen van de organisatie raakt of omdat het klanten of derden beschadigt.

Naast misstanden kunnen er integriteitsschendingen zijn, zoals misbruik van bedrijfsmiddelen of het overtreden van de interne gedragscode. Het is aan te raden dat medewerkers dit soort schendingen ook via de meldprocedure kunnen melden. Tot slot is het belangrijk dat medewerkers ook ongewenst gedrag kunnen melden, zoals pesten, discriminatie of seksueel grensoverschrijdend gedrag. Voor meldingen omtrent ongewenst gedrag bestaat vaak een klachtenregeling op basis van Arbowetgeving. Voor misstanden is de Wet Huis voor klokkenluiders het uitgangspunt en bij integriteitsschendingen gelden veelal de eigen gedragscode en het reguliere arbeidsrecht.

Bij een melding is het soms moeilijk om te bepalen of het gaat om een misstand, een integriteitsschending of ongewenst gedrag. Stel daarom vertrouwenspersonen aan die op al deze vlakken deskundig zijn. Dan kunnen zij medewerkers het beste begeleiden bij hun melding. Raadpleeg voor meer informatie de publicatie 'Integriteit in de Praktijk: De Vertrouwenspersoon'.

2 Melding en bescherming van de melder

Melding en melder
- Melding en meldpunt
- Beschermen van melder
- Communicatie met melder
- Vertrouwelijkheid en anonimiteit

2.1 Melding en meldpunt

Intern onderzoek begint meestal naar aanleiding van een melding van een medewerker. Zulke meldingen kunnen op diverse plekken binnenkomen. Vaak gaan medewerkers eerst naar hun leidinggevende. Ook kunnen medewerkers een vertrouwenspersoon inschakelen. Die adviseert de melder en kan als doorgeefluik van de melding fungeren. Op deze manier kan de vertrouwenspersoon desgewenst de identiteit van de melder beschermen. Een melding kan ook binnenkomen bij een intern meldpunt, eventueel anoniem via een meldsysteem.

Waar een melding ook binnenkomt, in alle gevallen is het belangrijk dat de melding zo snel mogelijk wordt doorgeleid naar het juiste adres. Dat kan een specifieke behandelaar van meldingen zijn (bijvoorbeeld via een meldpunt) of het bevoegde gezag (de leiding van de organisatie).

Zorg ervoor dat managers getraind zijn in wat zij moeten doen om een melding te herkennen, te ontvangen en op de juiste manier door te geven aan het meldpunt of de integriteitscoördinator.

De leiding van de organisatie doet er goed aan om voor meerdere ‘meldroutes’ te zorgen. Dan kunnen medewerkers zelf kiezen hoe zij melding willen doen. Beschrijf in een interne meldprocedure duidelijk welke opties de medewerkers hebben. Voor werkgevers met meer dan vijftig medewerkers is zo’n interne meldprocedure verplicht. In de publicatie ‘De Meldregeling’ van het Huis voor Klokkenluiders vindt u hierover meer informatie.

Voor medewerkers is een melding doen vaak stressvol. Er zijn diverse redenen waarom potentiële melders aarzelen over al dan niet melden, denk aan:
- angst voor benadeling;
- de verwachting dat er toch niets gedaan wordt met de melding;
- gebrek aan vertrouwen in de organisatie;
- de mogelijke consequenties voor collega’s.

Deze aarzelingen kunnen worden verminderd. Zorg ervoor dat het melden van mogelijke misstanden sociaal geaccepteerd is binnen de organisatie. Benadruk dat meldingen bijdragen aan de integriteit van de organisatie, met name als mogelijke problemen al in een vroeg stadium worden gesignaleerd. Moedig het melden aan en beloon medewerkers die deze stap durven te nemen. En zorg voor een afhandeling die zorgvuldig is en vertrouwen wekt. Dit draagt bij aan het wegnemen van aarzelingen bij potentiële melders en verhoogt de meldingsbereidheid.

Ontvangst van de melding

Zorg ervoor dat de melder snel een schriftelijke bevestiging ontvangt van de gedane melding. In ieder geval binnen één of twee werkdagen. Beschrijf hierin kort wat er gemeld is en geef aan wanneer de melder het volgende contactmoment kan verwachten. Kom deze afspraak vervolgens na.

Zorg er ook voor dat zo snel mogelijk een persoonlijk gesprek met de melder gevoerd wordt. Dit versterkt het vertrouwen, verbetert de informatiepositie van de organisatie en vermindert de kans op een valse melding.

Gebruik de ontvangst van de melding en het eerste contactmoment ook om de melder indien nodig te wijzen op de mogelijkheid van bijstand door een vertrouwenspersoon. Inventariseer welke risico's de melder loopt en bepaal of de organisatie direct beschermende maatregelen moet nemen.

2.2 Beschermen van de melder

Melders van mogelijke misstanden mogen niet worden benadeeld vanwege hun melding. Dat is wettelijk zo bepaald. Benadeling kan bestaan uit maatregelen als ontslag, niet-verlenging van een tijdelijk contract of plotselinge negatieve beoordelingen. Benadeling kan ook de vorm aannemen van bijvoorbeeld intimidatie, pesterijen en uitsluiting. Benadeling vanwege een melding is ongewenst en verboden. De leiding van de organisatie is verplicht om melders hiervoor te behoeden.

Een melding geeft echter geen bescherming tegen maatregelen die niet gerelateerd zijn aan de melding. Ook geeft een melding geen bescherming voor de gevolgen van (eventueel) niet-integer gedrag van de melder zelf. Zorg ervoor dat de organisatie in dit soort gevallen rechtvaardig handelt. Houd hierbij oog voor de kwetsbare en stressvolle positie van de melder.

Het is aan te raden om in de gaten te houden hoe het met de melder gaat. Is er sprake van mogelijke benadeling, zou benadeling kunnen ontstaan, en hoe is dat eventueel te voorkomen?

Het is verstandig om de vertrouwenspersoon te betrekken. Zorg ervoor dat de melder met deze functionaris mogelijke benadeling kan bespreken. De leiding van de organisatie neemt de signalen die een vertrouwenspersoon geeft, serieus. Monitor mogelijke benadeling van een melder niet alleen gedurende het onderzoek of vlak daarna, maar zorg ervoor dat ook op langere termijn geen benadeling ontstaat.

Benadeling van de melder

Ervaart een melder toch benadeling? Neem dan snel de nodige maatregelen om de melder te beschermen. Wat de beste vervolgactie is, hangt af van de omstandigheden. Het Huis voor Klokkenluiders kan een melder ook adviseren en uiteindelijk eventueel zelfs onderzoek doen naar de mogelijke benadeling.

2.3 Communicatie met de melder

Het is belangrijk dat er gedurende het onderzoek regelmatig contact wordt onderhouden met de melder. Zo weet de melder dat de organisatie de melding in behandeling heeft en serieus neemt. Het vergroot tevens het vertrouwen van de melder in een goede aanpak van de melding. Ook kan zo eventuele benadeling snel worden gesignaleerd en gestopt.

Informeer de melder voorafgaand aan belangrijke momenten, bijvoorbeeld voordat er een mededeling uitgaat naar de hele organisatie, of als het voor iedereen duidelijk gaat worden dat er een onderzoek plaatsvindt.

Het is niet gewenst om de melder volledig inzicht te geven in het onderzoek. Dat brengt de vertrouwelijkheid, zorgvuldigheid en rechten van andere personen in gevaar. Melders van mogelijke misstanden hebben wel het recht om naar een externe autoriteit te gaan, zeker als de eigen werkgever een interne melding niet (afdoende) oppakt. Geef de melder daarom voldoende informatie om te bepalen of deze stap gerechtvaardigd is.

2.4 Vertrouwelijkheid en anonimiteit

Melders hebben het recht op een vertrouwelijke behandeling van hun melding. Dit houdt in dat hun identiteit niet breder bekend is dan strikt noodzakelijk voor een goede behandeling van de melding. In de praktijk zijn meestal de leiding, de integriteitscoördinator, de vertrouwenspersoon, de feitenonderzoekers, juristen en hrm op de hoogte. Houd de kring van geïnformeerde personen in ieder geval zo klein mogelijk. De melder dient zich daar zelf ook bewust van te zijn en daarnaar te handelen. De melder weet zich het beste beschermd, als zijn identiteit niet breed bekend is in de organisatie.

Tijdens een onderzoek is iedereen gebaat bij vertrouwelijkheid. Ook de betrokkene heeft recht op privacy gedurende het onderzoek en geruchten kunnen enorm schadelijk zijn. Spreek daarom met de melder af dat hij ook zelf bijdraagt aan de vertrouwelijkheid en leg dit eventueel vast. Dit verkleint ook het risico op benadeling van de melder.

Let op! Het is de werkgever niet toegestaan om een geheimhoudingsovereenkomst af te spreken die de melder belemmert om vermoedens van misstanden bij externe autoriteiten te melden.

Niet alle melders willen onder hun eigen naam een melding doen. Een anonieme melding is echter moeilijker te onderzoeken, vooral als er geen verder contact met de melder mogelijk is. Ook is het niet mogelijk om een anonieme melder te beschermen tegen benadeling.

Als de melder zich via een vertrouwenspersoon heeft gemeld met het verzoek zijn of haar identiteit vertrouwelijk te houden, loopt de verdere communicatie via de vertrouwenspersoon. Wanneer er een anonieme melding via een onlinemeldsysteem binnenkomt, ligt communiceren via datzelfde systeem voor de hand. Let er daarom bij de aanschaf van een dergelijk systeem op dat deze mogelijkheid beschikbaar is. Overigens zullen melders, naarmate er meer vertrouwen is in de meldprocedure, eerder geneigd zijn zichzelf wel bekend te maken.

3 Eerste inschatting en vooronderzoek

Bij ontvangst van een melding

- **Eerste inschatting**
  - **Criteria voor beoordelen melding**
  - **Vooronderzoek**
- **Acties bij besluit tot feitenonderzoek**
  - **Gegevens veiligstellen**
  - **Ordemaatregelen**
  - **Communicatie**

3.1 Eerste inschatting

Elke melding moet serieus worden genomen. Dat betekent niet dat elke melding (automatisch) leidt tot onderzoek. Zodra de melding binnenkomt, zijn er verschillende mogelijkheden. De melding kan direct leiden tot feitenonderzoek, tot nader vooronderzoek om te bepalen of feitenonderzoek nodig is, of tot het besluit dat er geen (voor)onderzoek nodig is. De leiding maakt een inschatting wat te doen met de melding en wordt hierin geadviseerd door de integriteitscoördinator. Bij deze inschatting kunnen de volgende toetsingscriteria worden gebruikt om de beslissing te onderbouwen:

a) Aard van de vermoede misstand

- Gaat het om iets dat gemeld kan worden via de meldprocedure?
- Om wat voor soort misstand gaat het?
- Is het mogelijk een strafbaar feit?
- Zijn er externe autoriteiten of inspecties die hier een rol in kunnen spelen?

b) Ontvankelijkheid

- Valt de mogelijke misstand onder de verantwoordelijkheid van de eigen organisatie?
- Is de organisatie bevoegd om de mogelijke misstand te onderzoeken?
- Zijn er beter geschikte procedures voor het gemelde probleem, zoals een beroepsprocedure of een klachtenprocedure?

c) Ernst van de zaak

De ernst van de zaak kan worden bepaald op basis van:

- het feit zelf;
- de context waarbinnen het feit heeft plaatsgevonden;
- de (functie van de) persoon waar de melding betrekking op heeft;
- mogelijk gevaar, maatschappelijke of politieke gevoeligheid.

d) Valideerbaarheid

- Zijn er voldoende aanknopingspunten voor onderzoek?
- Is er voldoende beschikbare informatie?

- Is er aanvullende informatie beschikbaar?
- Zijn er goede onderzoeksmogelijkheden?

e) Positie van de melder

- Hoeveel zicht had de melder feitelijk op de vermoede misstand?
- Over hoeveel kennis beschikt de melder?
- Kan de melder meer informatie aandragen?
- Hoe betrouwbaar is de melding?

f) Positie van de betrokkene

- Wie is de mogelijke pleger van de vermoede misstand?
- Was deze betrokkene in staat de vermoede misstand te plegen? Bijvoorbeeld vanwege de werkplek, aanwezigheid tijdens een bepaalde periode, soort werkzaamheden, soort functie of persoonlijke omstandigheden?

g) Geloofwaardigheid/waarschijnlijkheid

- Wat is het verband tussen de informatie uit de melding en de feiten en omstandigheden zoals die bij de organisatie bekend zijn?
- Is het mógelijk dat de vermoede misstand zich heeft voorgedaan?
- Kan de vermoede misstand met zekerheid worden uitgesloten?

De inschatting van waarschijnlijkheid is vaak gebaseerd op subjectieve opvattingen en wenselijkheid voor de organisatie. Onwaarschijnlijke scenario's kunnen desondanks toch waar blijken te zijn. Neem daarom elke melding serieus en besluit niet te snel om er niets mee te doen.

Door een melding kan al snel duidelijk zijn dat er iets risicovols of zelfs schadelijks aan de hand is in de organisatie. Neem in zulke gevallen zo snel mogelijk maatregelen om de schade te voorkomen of te beperken.

Vooronderzoek

In sommige gevallen zal de melding onvoldoende informatie geven om een onderbouwde beslissing te nemen over het wel of niet starten van een feitenonderzoek. Dan is het noodzakelijk om een beperkt, snel vooronderzoek te doen. Dit vooronderzoek heeft als doel een betere inschatting te kunnen maken van de ernst van de melding en van de omvang van het probleem.

Houd er rekening mee dat een vooronderzoek bepaalde personen kan alarmeren, met mogelijk het vernietigen van bewijsmateriaal of het onderling afstemmen van verklaringen als gevolg. Zorg ervoor dat het vooronderzoek snel plaatsvindt en niet langer dan vier weken duurt. Leg de uitkomst van het vooronderzoek altijd schriftelijk vast.

Het bewust melden of openbaar maken van onjuiste informatie

Het bewust melden of openbaar maken van onjuiste informatie leidt tot een nieuwe situatie. Het vereist een nieuw integriteitsonderzoek naar de valse melding, met eventueel een rehabilitatietraject en een adviestraject voor de persoon waarover ten onrechte gemeld is. De organisatie kan eventueel zelfs ondersteuning bieden aan de betrokkene met betrekking tot verdere maatregelen, zoals bij een aangifte wegens smaad of laster, of bij het vorderen van een schadevergoeding.

Besluit om geen feitenonderzoek in te stellen

Het kan gebeuren dat een organisatie besluit om na het vooronderzoek geen feitenonderzoek in te stellen. Zorg in deze gevallen dat de gemaakte overwegingen bij de besluiten zorgvuldig zijn gedocumenteerd. Informeer de melder over het genomen besluit, bij voorkeur in een persoonlijk gesprek. Leg uit waarom er geen feitenonderzoek wordt ingesteld en bied de kans om binnen een bepaalde termijn aanvullende informatie aan te reiken.

Informeer binnen een redelijke termijn ook de betrokkene dat er vooronderzoek naar hem is gedaan, en dat uit het vooronderzoek blijkt dat er geen reden is voor verder feitenonderzoek. Bedenk wel dat dit altijd gevolgen heeft. Het kan de verhoudingen in de organisatie verstoren. Volg en begeleid dit proces nauwgezet.

Ook zonder de instelling van een feitenonderzoek kan de leiding naar aanleiding van de melding bepaalde maatregelen nemen, bijvoorbeeld om een risico weg te nemen of een kwetsbaarheid in de toekomst te voorkomen. Informeer waar mogelijk de melder hierover. Dit draagt bij aan het idee dat het nuttig is om vermoedens te melden en het verhoogt de meldingsbereidheid.

3.2 Acties bij besluit tot feitenonderzoek

Is besloten om wel feitenonderzoek te doen, dan is het zaak om de nodige stappen te zetten. Er moet in ieder geval aandacht zijn voor het veiligstellen van de gegevens. Mogelijk zijn ook ordemaatregelen en eventuele aangifte of melding bij een autoriteit of inspectie nodig. Ook moet gedacht worden aan communicatie met het management, de melder, de betrokkene, collega's, de organisatie en eventueel de buitenwereld.

Gegevens veiligstellen

Een van de eerste stappen in het onderzoek betreft het veiligstellen van de gegevens. Welke gegevens zijn nodig om de melding te onderzoeken? Wat is de kans op vernietiging van die gegevens zodra mensen het vermoeden krijgen dat er een onderzoek is gestart? Worden er back-ups van de boekhoudsystemen, ERP-systemen, e-mailservers, bestanden(structuren) en dergelijke zaken gemaakt? Is het mogelijk om, afhankelijk van de melding, de back-up van vandaag, gisteren of van een paar weken geleden te bewaren? Houd onder alle omstandigheden aandacht voor privacyaspecten. Het kan zeer raadzaam zijn om een functionaris gegevensbescherming in het onderzoek te betrekken.

Ook de fysieke werkomgeving of de communicatie via bijvoorbeeld e-mail, telefoon en berichtendiensten kan worden onderzocht. Over de inzet van deze middelen moeten vooraf afspraken worden gemaakt met de ondernemingsraad. Dat kan leiden tot de vraag aan de betrokkene om bijvoorbeeld de dienstwagen, laptop en bedrijfstelefoon in te leveren, tezamen met de inloggegevens. De betrokkene weet dan dat hij onderwerp van een onderzoek is.

Ordemaatregelen

Bij een vermoeden van een misstand doet zich meteen de vraag voor of de betrokkene aan het werk kan blijven in zijn huidige functie. Bijvoorbeeld omdat anders de vermoede misstand blijft voortduren, de kans op herhaling van schendingen aanwezig is, de schade oploopt, of de aanwezigheid van de betrokkene storend is voor het feitenonderzoek vanwege beïnvloeding van getuigen of het vernietigen van bewijsmateriaal. Het nemen van een ordemaatregel, zoals tijdelijke overplaatsing of schorsing, kan dan verstandig zijn. Dat geldt ook voor de situatie waarbij de melder als betrokkene kan worden aangemerkt bij de misstand.

In sommige gevallen kan het juist noodzakelijk zijn dat de betrokkene in functie blijft. Bijvoorbeeld wanneer aanvullend onderzoek moet worden gedaan en de medewerker (langer) geobserveerd moet worden. In dat geval is de medewerker zelf nog niet op de hoogte van het vermoeden en van het feit dat er een onderzoek naar hem is ingesteld.

Het moment van het opleggen van een ordemaatregel is afhankelijk van de feiten en omstandigheden. Is het niet meteen nodig, dan kan het in een later stadium alsnog verstandig blijken. Er kan in de loop van het onderzoek iets gebeuren of worden ontdekt dat vanaf dat moment een ordemaatregel rechtvaardigt. Houd daarom in de gaten of de noodzaak van het opleggen van een ordemaatregel zich in een later stadium eventueel wél voordoet.

Communicatie

De communicatie over het (instellen van) een feitenonderzoek vereist zorgvuldigheid. Informeer in de eerste plaats de benodigde functionarissen, voor zover noodzakelijk is om het feitenonderzoek goed uit te (laten) voeren. Houd hierbij de kring van geïnformeerde personen zo klein mogelijk. Leg in het onderzoeksprotocol vast welke functionarissen betrokken worden.

Weeg zorgvuldig af of (en zo ja, welke) managers en leidinggevenden over het feitenonderzoek worden geïnformeerd. Het onderzoeksbelang kan vereisen dat een directe leidinggevende niet op de hoogte is van de situatie. Betrokken managers kunnen eventueel ook summier worden geïnformeerd: ‘We onderzoeken een signaal op uw afdeling. In het belang van het onderzoek kunnen we op dit moment nog geen verdere informatie verstrekken.’

Train managers en leidinggevenden in hun rol bij meldingen en feitenonderzoek. Leg hierbij uit dat het soms noodzakelijk is om hen niet of slechts beperkt in te lichten. Dit voorkomt wrevel tijdens daadwerkelijke onderzoekssituaties.

Informeer de melder (ook schriftelijk) over het besluit om feitenonderzoek in te stellen naar aanleiding van zijn melding. Geef de melder toelichting op het onderzoeksprotocol dat gevolgd gaat worden en wat er tijdens het onderzoek eventueel van de melder verwacht wordt, zoals medewerking aan interviews of het aanleveren van aanvullende informatie. Het is verstandig om de melder voldoende te informeren, maar het kan schadelijk zijn voor een onderzoek (en voor de betrokkene) om alle informatie te delen. Zorg ervoor dat het onderzoeksbelang niet in het geding komt. Leg de communicatie met de melder goed vast, zodat duidelijk is wat de organisatie op welk moment heeft gedaan.

De betrokkene informeren

De betrokkene moet zo spoedig mogelijk schriftelijk informatie krijgen dat er een onderzoek naar hem is ingesteld. Het liefst voor aanvang van het feitenonderzoek, al kan het onderzoeksbelang vereisen om dit uit te stellen. Neem in de schriftelijke kennisgeving in ieder geval de volgende zaken op:

- **Een beschrijving van de vermoedens die er richting de betrokkene zijn.**
- **De mogelijkheid dat de betrokkene en eventuele getuigen gehoord kunnen worden.**
- **Dat de betrokkene zich tijdens de interviews kan laten bijstaan door een raadsman (bijvoorbeeld een advocaat, of een interne of externe adviseur).**
- **Dat wordt verwacht dat de betrokkene medewerking zal verlenen en volledig en naar waarheid zal verklaren.**
- **Dat de betrokkene personen en/of documenten kan benoemen die helpen bij het verzamelen van de feiten.**
- **Dat het onderzoek plaatsvindt conform het onderzoeksprotocol.**
- **Dat wanneer er nieuwe feiten en omstandigheden bekend worden die belangrijk kunnen zijn voor de vermoede misstand, het onderzoek zich daartoe kan uitbreiden.**
- **Welke rechten en plichten de betrokkene heeft.**
- **De contactgegevens van de onderzoekers.**
- **Een uitnodiging voor een gesprek, met daarin uitleg over de kennisgeving.**
- **Dat er een ordemaatregel wordt opgelegd (als het aan de orde is). Verwijs hierbij naar een andere, aparte brief waarin u deze maatregel verder toelicht.**

De kans is groot dat er op een gegeven moment intern geruchten ontstaan dat er een onderzoek plaatsvindt. Informeer dan (een deel van) de organisatie in algemene bewoordingen. De kans is ook groot dat er berichten in de (sociale) media gaan verschijnen. Wees daarom goed voorbereid op eventuele aandacht van de pers. Het liefst al voordat er sprake is van een melding. Bijvoorbeeld met behulp van een protocol crisiscommunicatie dat regelmatig geoefend wordt. In het algemeen is het aan te raden om zo transparant mogelijk te zijn over de situatie. Houd hierbij de identiteit van de melder vertrouwelijk en heb oog voor de privacy van de betrokkene.

Aangifte en/of melding bij een autoriteit

Het kan zijn dat de organisatie naar aanleiding van de melding verplicht is om aangifte te doen. Dat kan al bij de eerste inschatting van de melding zijn. Het is ook mogelijk dat gaandeweg het onderzoek blijkt dat aangifte noodzakelijk is. Intern fei-

tenonderzoek en een strafrechtelijk onderzoek door de politie sluiten elkaar niet uit, maar kunnen elkaar opvolgen of tegelijkertijd plaatsvinden. De werkgever blijft hoe dan ook verantwoordelijk voor het arbeidsrechtelijke traject.

Ga ook na of er andere autoriteiten zijn die geïnformeerd moeten worden, zoals de FIOD, Autoriteit Persoonsgegevens of een inspectie of externe toezichthouder. In sommige gevallen is het niet verplicht zulke autoriteiten te informeren, maar desondanks verstandig om dit vrijwillig te doen.

Vergeet niet na te gaan of er nog andere partijen geïnformeerd moeten worden, zoals (interne) toezichthouders of wellicht zelfs een verzekeraar.

4 Uitvoering van het feitenonderzoek

Het feitenonderzoek

- Keuze van de feitenonderzoekers
- Onderzoeksopdracht en onderzoeksvragen
- Belangrijke principes
- De onderzoeksmethoden
- Hoor en wederhoor
- Privacy

4.1 Keuze van de feitenonderzoekers

Het feitenonderzoek is gericht op waarheidsvinding. Dit moet worden uitgevoerd door onafhankelijke feitenonderzoekers. Zij bepalen zonder inmenging van de werkgever welke feiten wel en niet vastgesteld kunnen worden. De feitenonderzoekers kunnen in dienst zijn van de werkgever (interne onderzoekers) dan wel ingehuurd worden door de werkgever (externe onderzoekers).

Bij de keuze voor feitenonderzoekers zijn de volgende vragen van belang:

- Over wat voor vermoede misstand gaat het?
- Welke kennis en deskundigheid is nodig om deze te onderzoeken?
- Hoe kan er voor voldoende onafhankelijkheid worden gezorgd?

Het voordeel van interne feitenonderzoekers is dat zij een beter begrip van de organisatie en van de bedrijfstak hebben. Specifieke onderzoekskennis is vaak te vinden op de afdelingen Compliance, Juridische Zaken, Veiligheidszaken of Interne Audit.

Er moet voldoende afstand tussen de onderzoekers en de vermoede misstand zijn om een onafhankelijk onderzoek te waarborgen. Een directe leidinggevende van de melder of betrokkene kan in geen geval het feitenonderzoek uitvoeren. Zorg er ook voor dat de onderzoekers over de benodigde kennis en ervaring beschikken, en laat het onderzoek bij voorkeur door minimaal twee personen uitvoeren.

Soms beschikt een organisatie niet over voldoende kennis, deskundigheid (bijvoorbeeld bepaalde forensische technieken) of capaciteit. Voor het vertrouwen in het feitenonderzoek kan het soms ook beter zijn om externen in te schakelen. Bijvoorbeeld omdat er mogelijk strafrechtelijke vervolging kan volgen, omdat er onvoldoende afstand is tussen de beschikbare interne feitenonderzoekers en melders/betrokkenen, of omdat de hoogste leiding mogelijk betrokken is. In zulke gevallen is het beter om een externe partij in te schakelen. Eventueel kan dit gebeuren voor een specifiek onderdeel van het onderzoek of als toevoeging op het interne onderzoeksteam.

De organisatie blijft ook bij uitbesteding verantwoordelijk voor het onderzoek. Het is daarom zaak om een deskundige en professionele partij te selecteren voor deze taak. Heeft deze partij zich bijvoorbeeld aan een professionele gedragscode gecom-

mitteerd? Werken ze volgens een eigen protocol en hoe ziet dat eruit? Hebben ze voldoende inzicht in de organisatie en in de bedrijfstak? Zijn ze op de hoogte van bepaald jargon en terminologie? Oordelen anderen positief over deze partij? Verleen een onderzoeksopdracht bij voorkeur niet aan de huisadvocaat of de externe accountant. Dit verkleint het vertrouwen in de onafhankelijkheid van de onderzoekers.

Leg de relatie tussen opdrachtgever en externe onderzoekers vast in een verwerkersovereenkomst die voldoet aan de AVG. Maak ook afspraken over de gegevensverwerking bij interne onderzoekers. Dit draagt bij aan de vertrouwelijkheid, privacybescherming en kwaliteit van de dossiervorming (archivering, bewaartermijnen). De Functionaris Gegevensbescherming kan hierbij adviseren.

Neem in het onderzoeksprotocol op wie de bevoegdheid heeft om externen in te schakelen en als contactpersoon te fungeren. Bij voorkeur is dit de integriteitscoördinator. De onderzoeksopdracht mag vanzelfsprekend niet afkomstig zijn van de betrokkene, medewerkers die direct aan hem rapporteren, of medewerkers die direct leiding aan hem geven.

4.2 Onderzoeksopdracht

Het feitenonderzoek begint met de onderzoeksopdracht aan de interne en/of externe onderzoekers. De onderzoeksopdracht is formeel afkomstig van de werkgever en bevat in elk geval de volgende onderdelen:

- De aanleiding en het doel van het onderzoek.
- Een heldere afbakening van het onderzoek. Voor zover de opdrachtgever beschikt over een onderzoeksprotocol zal dat als kader moeten gelden voor het onderzoek.
- De onderzoeksvraag of onderzoeksvragen.
- De onderzoeksmethode(n).
- De benodigde onderzoekscapaciteit en -expertise.
- De ingeschatte duur van het onderzoek.
- Afspraken over de situatie waarbij een deadline naar verwachting niet wordt gehaald.
- Een inschatting van de kosten en/of uren (zeker wanneer er externen voor zijn ingeschakeld).

De onderzoeksvragen

De onderzoeksvraag is een belangrijk element binnen het onderzoek. Deze kunt u het beste uitwerken aan de hand van de wat, wie, waar, wanneer, waarom en hoe-vragen:

- **Wat is er gebeurd?**
- **Wie waren daarbij betrokken?**
- **Waar heeft dit plaatsgevonden?**
- **Wanneer heeft het plaatsgevonden?**
- **Waarom is dit gebeurd, met welk doel?**
- **Hoe is het gebeurd?**

Daarnaast is het goed om te onderzoeken welke maatregelen de organisatie al heeft genomen om dit soort gevallen te voorkomen. Hebben deze maatregelen onvoldoende gewerkt? Wellicht zijn er andere, of nieuwe preventieve maatregelen nodig om soortgelijke problemen in de toekomst te voorkomen.

Zorg voor een helder afgebakende onderzoeksopdracht, zodat duidelijk is wat binnen en wat buiten de reikwijdte ervan valt. Het is altijd mogelijk om een onderzoek indien nodig te verbreden als er tussentijds nieuwe of onverwachte bevindingen zijn. Pas in dat geval de onderzoeksopdracht formeel aan en ga na:

- Moeten we nog andere gegevens veiligstellen?
- Moeten we het management (tussentijds) informeren?
- Moeten we de autoriteiten of een toezichthouder informeren?
- Moeten we de melder of de betrokkene (nogmaals) contacteren?
- Moeten we onderzoeksopdracht, de onderzoeksvraag, de methode, de planning of de samenstelling van het onderzoeksteam bijstellen?

Bepaal wat de onderzoekers aan onderzoeksactiviteiten mogen uitvoeren en op welke manier. Maak ook afspraken omtrent de oplevering van het resultaat (hoe, wanneer) en over de archivering van de stukken. Geef de regie op het onderzoek niet uit handen. Maak afspraken over regelmatige terugkoppeling en eventuele bijstelling van het onderzoek.

4.3 Belangrijke principes van feitenonderzoek

Het is erg belangrijk dat het onderzoek op een professionele manier wordt uitgevoerd. De onderzoekers moeten deskundig zijn, ze moeten weten hoe ze een onderzoek uitvoeren en welke methoden ze hiervoor mogen inzetten.

Het onderzoek moet zorgvuldig zijn, onafhankelijk en gericht zijn op waarheidsvinding. Zeker als er veel materiaal wordt aangeleverd, is het aan de feitenonderzoekers om hier de juiste selectie uit te maken. Een zorgvuldig onderzoek zal de relevante omstandigheden waaronder de vermoede misstand heeft plaatsgevonden belichten, ook als die omstandigheden kritisch uitvallen voor de opdrachtgever. Daarom wordt zowel belastende als ontlastende informatie meegenomen.

Een onderzoek moet ook consistent uitgevoerd worden en zonder aanzien des persoons. Onderzoeken naar soortgelijke meldingen vereisen een vergelijkbare manier van uitvoering, ongeacht over wie het gaat. In alle gevallen moet er sprake zijn van hoor en wederhoor. Een beschuldigde heeft het recht om zich te verdedigen en om zijn visie op de constateringen te geven.

Het feitenonderzoek moet proportioneel zijn: de diepte en breedte van het onderzoek moet aansluiten bij de aard en ernst van de vermoede misstand. Bovendien moet altijd het lichtste onderzoeksmiddel worden ingezet waarmee het beoogde doel kan worden bereikt (subsidiariteit).

Hoe lang duurt een feitenonderzoek?

De doorlooptijd van feitenonderzoeken loopt zeer uiteen. De gemiddelde doorlooptijd van een intern feitenonderzoek was in 2018 ongeveer veertig dagen. Sommige onderzoeken duren enkele dagen,[1] andere onderzoeken een aantal maanden of langer. Dat is geheel afhankelijk van onder andere het onderwerp, de beschikbare onderzoekscapaciteit en de toegang tot eventuele getuigen en informatie.

In het algemeen is het goed om een onderzoek zo snel mogelijk af te ronden, echter zonder daarbij onzorgvuldig te zijn. Een snelle afronding bevordert het vertrouwen in de meldprocedure. De melders zien resultaat van hun melding en krijgen niet de indruk dat de melding is genegeerd. Een snelle afwikkeling verkleint bovendien de kans dat soortgelijke incidenten vaker voorkomen.

4.4 Beschikbare onderzoeksmethoden

Bij de keuze voor de onderzoeksmethoden zijn proportionaliteit en subsidiariteit het uitgangspunt. Dat maakt het onderzoek niet zwaarder of ingrijpender dan hoogst noodzakelijk is. Alle beschikbare methoden moeten in het onderzoeksprotocol staan, met vermelding onder welke omstandigheden gebruik ervan is toegestaan. Het onderzoeksprotocol moet goedgekeurd zijn door de ondernemingsraad en bekend zijn binnen de organisatie.

Let op! Het onderzoeksrapport of feitenrelaas moet bij elke gebruikte onderzoeksmethode het gerechtvaardigd belang ervan aangeven. Dit borgt de proportionaliteit en subsidiariteit.

1 Zie: NAVEX Global, *2019 Ethics & Compliance Hotline Benchmark Report*, 2019.

Opensource-onderzoek

De minst belastende onderzoeksmethode is een opensource-onderzoek vanachter het bureau. Denk hierbij aan het controleren van openbare gegevens uit bijvoorbeeld het Kadaster of de Kamer van Koophandel. Of aan een onderzoek naar bepaalde boekingen, declaraties of facturen in de boekhouding.

Interviews

Een veelgebruikte methode is het interviewen van de betrokkene en eventueel getuigen en deskundigen. In het algemeen geldt dat elk onderzoek als doel heeft om de feiten te achterhalen. Daarbij moeten de onderzoekers zich bij elk aspect van het onderzoek blijven afvragen hoe betrouwbaar de informatie is die zij hebben verkregen. Voor informatie uit interviews geldt dat in bijzondere mate. Geïnterviewden hebben vaak een eigen invulling van wat er is gebeurd.

Tips voor interviews

Interviewen is vaak onderdeel van een onderzoek. Gemakkelijk is het echter niet. Een aantal tips:

- **Bedenk goed wie te interviewen. Niet meer mensen dan nodig, maar ook niet minder.**
- **Waarborg de vertrouwelijkheid, ook op praktische aspecten. Zorg voor een externe interviewlocatie en denk ook aan een goede, vertrouwelijke manier van uitnodigen.**
- **Interview eerst medewerkers, dan pas managers. Dat geldt zeker als het management mogelijk betrokken is.**
- **Wijs mensen op hun rechten en plichten aan de start van het interview.**
- **Maak een opname van het interview en werk de vragen en antwoorden uit op papier. Neem vervolgens de tekst door met de geïnterviewde en laat hem tekenen voor akkoord of, als er meningsverschillen ontstaan, voor gezien.**

Fysieke werkomgeving

Als het vermoeden bestaat dat de werkomgeving informatie bevat die belangrijk is voor het onderzoek, dan kunnen de onderzoekers de werkomgeving doorzoeken. Denk bijvoorbeeld aan dienstruimten, (archief)kasten, bureaus en dienstvoertuigen. Dit onderzoek gebeurt door minimaal twee onderzoekers. Van de resultaten maken de onderzoekers een rapport van bevindingen op.

Digitale werkomgeving

Onderzoek naar het gebruik van de digitale werkomgeving houdt in dat het gebruik van e-mail, internetcommunicatie en telefoon wordt onderzocht. Als dit onderzoeksmiddel wordt ingezet, is het zaak om zo snel mogelijk een image (exacte digitale kopie) van het account van de medewerker te maken als basis voor het onderzoek. Van belang hierbij is dat het vooraf duidelijk is wie – binnen de organisatie – hierover kan beslissen.

Observatie en cameragebruik

Er zijn twee vormen van observatie mogelijk. Statische observatie is het inzetten van

een (verborgen) camera op de werkplek. Bijvoorbeeld een kassacamera, om te kunnen vastleggen dat iemand geld aan de kas onttrekt. Ook kan er gebruik worden gemaakt van opnames van bestaande beveiligingscamera's.

Dynamische observatie is het fysiek volgen van de betrokkene. Hierbij kunnen foto's of filmopnames gemaakt worden. Dynamische observatie kan ook buiten werktijd plaatsvinden. Dit is een zwaar middel, zeker als het buiten werktijd plaatsvindt. De ernst van de vermoede misstand moet het belang van dit middel rechtvaardigen.

Neem in het onderzoeksprotocol op dat bij statische en dynamische observatie de hoogste leiding hiervoor expliciet toestemming moet geven aan de feitenonderzoekers.

4.5 Hoor en wederhoor

Het doel van feitenonderzoek is om alle relevante feiten en omstandigheden naar voren te krijgen. Daarom is het belangrijk om hoor en wederhoor te plegen. Het biedt de onderzoekers de kans om bevindingen te toetsen en eventueel bij te stellen.

Ook voor de betrokkene en de melder is hoor en wederhoor van belang. Niet alleen omdat het de kwaliteit van het onderzoek vergroot, maar ook om zich een oordeel te kunnen vormen over het onderzoek. Zijn er gronden om de conclusies van het feitenonderzoek aan te vechten of om eventueel een externe melding te doen van het gemelde vermoeden?

Een manier om hoor en wederhoor te plegen, is de betrokkene en melder inzage te geven in het feitenrelaas voordat het definitief wordt gemaakt. Dit kan het beste plaatsvinden door hen uit te nodigen en voldoende gelegenheid te geven om het te lezen. Dat wil zeggen: in een rustige ruimte, met voldoende tijd en, indien gewenst, in de aanwezigheid van een raadsman of een vertrouwenspersoon. Na afloop kunnen eventuele opmerkingen schriftelijk worden vastgelegd en verwerkt in het onderzoek.

Het is niet verstandig om het feitenrelaas te verzenden of mee te geven. Het onderzoeksrapport bevindt zich namelijk nog steeds in de conceptfase en waarschijnlijk wordt het nog gewijzigd. Het is niet wenselijk dat meerdere versies van het onderzoeksrapport gaan circuleren, zeker aangezien het gaat om vertrouwelijke informatie over de betrokkene, de melder en de organisatie.

Het is niet verplicht om de melder of betrokkene inzage te geven in het volledige onderzoeksrapport of onderliggende onderzoeksdossier. Zulke inzage kan de privacy van andere betrokkenen schenden. Tegelijkertijd is het belangrijk om de melder het vertrouwen te geven dat zijn melding serieus onderzocht is en dat alle relevante aanwijzingen zijn meegenomen.

4.6 Privacy

Medewerkers hebben recht op een zekere mate van privacy. De besproken onderzoeksmiddelen betekenen echter een (steeds zwaardere) inbreuk op de privacy van medewerkers. Daarom is het inzetten van deze onderzoeksmiddelen enkel toegestaan als in het algemeen kenbaar is voor medewerkers dat zulk onderzoek mogelijk is, bijvoorbeeld via een richtlijn, protocol of gedragscode. De Wet op de ondernemingsraden (artikel 27) geeft de ondernemingsraad instemmingsrecht voor het invoeren van het controlebeleid. Zorg er dus voor dat de OR instemt met het onderzoeksprotocol.
Ook de Autoriteit Persoonsgegevens stelt voorwaarden aan de inzet van onderzoeksmiddelen. In het algemeen moeten werkgevers ervoor zorgen dat de inbreuk op de privacy zo klein mogelijk is. Er moet een gerechtvaardigd belang zijn voor de inzet van elk gebruikt onderzoeksmiddel.

Voor cameratoezicht geldt een aantal specifieke, aanvullende voorwaarden. Allereerst mogen er nooit geluidsopnamen worden gemaakt. Voor 'reguliere' beveiligingscamera's moet de werkgever eerst een privacytoets uitvoeren. Dit betekent dat de werkgever de belangen en rechten van de werknemers en bezoekers afweegt tegen zijn eigen belang. Voorafgaand aan het plaatsen van de camera's moet de werkgever instemming krijgen van de ondernemingsraad. Ook moeten medewerkers en bezoekers kunnen weten dat er opnames gemaakt worden (kenbaarheidsvereiste).

Voor grootschalig of systematisch cameratoezicht om mogelijke misstanden op te sporen en voor het inzetten van een verborgen camera (heimelijk cameratoezicht, ook incidenteel), moet de werkgever een data protection impact assessment (DPIA) uitvoeren.

De werkgever mag de camerabeelden niet langer bewaren dan noodzakelijk is. De Autoriteit Persoonsgegevens geeft hiervoor een richtlijn van maximaal 4 weken. Beelden van een incident (die relevant zijn voor feitenonderzoek naar een vermoede misstand) mogen van de AP worden bewaard tot het incident is afgehandeld.

Betrek zo nodig de privacyfunctionaris of de functionaris gegevensbescherming en raadpleeg voor meer informatie de website van de Autoriteit Persoonsgegevens.

5 Conclusie en afronding van het onderzoek

Afronding van het onderzoek en maatregelen

- Onderzoeksrapport
- Maatregelen nemen
- Melder en betrokkene informeren
- Interne en externe communicatie
- Tips voor de langere termijn

5.1 Onderzoeksrapport

De feitenonderzoekers voorzien de werkgever van een onderzoeksrapport. Dit rapport bevat de informatie die de werkgever nodig heeft om een oordeel te vormen over de vermoede misstand. Alle relevante feiten en omstandigheden moeten meegewogen kunnen worden, zowel belastend als ontlastend. Hier hebben de melder, de betrokkene en de organisatie recht op. Ook weegt het onderzoeksrapport op die manier sterker in eventuele vervolgprocedures.

Een onderzoeksrapport bevat in ieder geval:

- de onderzoeksopdracht (en eventuele latere uitbreidingen);
- de beschrijving en rechtvaardiging van de gebruikte onderzoeksmiddelen;
- het feitenrelaas (weergave van alle feiten en omstandigheden die relevant zijn voor de vermoede misstand);
- het overzicht van relevante wet- en regelgeving;
- achterliggende stukken (zoals gespreksverslagen en bewijsmateriaal);
- de bevindingen op grond van het onderzoek.

Nadat de onderzoekers het rapport opleveren met de resultaten van het feitenonderzoek, is het aan de organisatie om hier een oordeel over te vellen. Dit is de verantwoordelijkheid van de werkgever. Meestal wordt dit oordeel voorbereid door de hrm- of juridische adviseur, zeker bij eventuele disciplinaire maatregelen. Ook de integriteitscoördinator kan betrokken worden bij deze advisering.

De onderzoekers beschrijven de vastgestelde feiten (descriptief). Daarbij mogen ze geen oordeel geven over eventuele consequenties naar aanleiding van de onderzochte feiten. Het geven van een (normatief) oordeel is de taak van de werkgever.

Als er daadwerkelijk sprake is van een misstand, zal de werkgever deze misstand moeten beëindigen, eventuele verantwoordelijken moeten sanctioneren, en maatregelen moeten nemen om te voorkomen dat de misstand opnieuw kan ontstaan.

Bewaren van onderzoeksrapport

Ook na afronding van het onderzoek blijft vertrouwelijkheid vereist. Het onderzoeksrapport wordt met onderliggende stukken opgenomen in een afzonderlijk vertrouwelijk dossier en separaat bewaard. Het onderzoeksrapport maakt geen deel uit van het personeelsdossier van de betrokken medewerker of melder.

Leg in het onderzoeksprotocol bewaartermijnen vast. In het algemeen hanteren organisaties een bewaartermijn tussen de vijf en tien jaar. Neem bij mogelijk strafbare feiten ook de verjaringstermijn in acht.

Voor overheidsorganisaties geldt dat onderzoeksrapporten vallen onder het bereik van de Wet openbaarheid bestuur (WOB). Op grond van artikel 10 van de WOB kan worden besloten deze dossiers niet of slechts deels openbaar te maken. Is openbaarmaking noodzakelijk, zorg er dan voor dat de persoonsgegevens zijn geanonimiseerd en zo min mogelijk alsnog te herleiden zijn uit de context. Dit is in het belang van zowel melder als eventuele betrokkene.

5.2 Disciplinaire maatregelen

De werkgever kan op grond van het feitenrelaas besluiten dat disciplinaire maatregelen nodig zijn. Bij zulke maatregelen hangt de zwaarte van een sanctie mede af van een aantal overwegingen, maar ook van eventuele verzachtende omstandigheden. Is de misstand de betrokkene te verwijten, is er bijvoorbeeld sprake van beïnvloeding of zelfs aansporing vanuit de organisatie en de omgeving, beschikt de organisatie over een voldoende duidelijk integriteitsbeleid? Wanneer de betrokkene zich er niet bewust van was dat hij iets verkeerd deed, is het wellicht al afdoende om een extra training te organiseren en eventueel een waarschuwing op te leggen.

Het kan ook zijn dat de betrokkene bewust wet- of regelgeving heeft overtreden. In ernstige gevallen kan ontslag op staande voet en aangifte bij de autoriteiten volgen. Tussen waarschuwing en ontslag bevindt zich nog een heel scala aan mogelijkheden, zoals demotie, overplaatsing, terugbetaling van behaalde bonussen, (tijdelijke) beperking van de carrièremogelijkheden en (tijdelijke) bevriezing van het salaris.

Het onderzoeksrapport kan reden zijn om aangifte te doen of de vastgestelde feiten bij een andere autoriteit (zoals een inspectie of toezichthouder) te melden.

5.3 Preventieve maatregelen

Het feitenonderzoek kan ook reden geven om preventieve maatregelen in te voeren. Laat dit bij elk feitenonderzoek een vaste overweging zijn. Voer bijvoorbeeld een

oorzaak-gevolganalyse uit. Hoe is dit in de toekomst te voorkomen? Kunnen we de risico's verkleinen? Welke verbeteringen zijn mogelijk en wat kost dat?

Maak jaarlijks een analyse van de meldingen en de afhandeling ervan. Zo kan de organisatie leren van meldingen. Het biedt de integriteitscoördinator de kans om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen of risico's. Zo blijft het integriteitsbeleid actueel.

Maatregelen kunnen aanpassingen in de organisatie zijn in structuur, beleid of procedures. De melding kan aanleiding geven om bepaalde opdrachten of taken niet meer uit te voeren, of om werkzaamheden op een andere manier te gaan doen. Mogelijk moet het management aanvullend worden getraind of zelfs vervangen. Het incident kan aanleiding zijn voor een dialoog binnen de organisatie, of voor het organiseren van dilemmasessies. Het kan zelfs de wens van een cultuurverandering opwerpen. Raadpleeg voor meer tips en handvatten de publicatie 'Werken aan Cultuur' via de website van het Huis voor Klokkenluiders.

5.4 Melder en betrokkene informeren

Informeer de betrokkene over de uitkomst van het onderzoek en de maatregelen die daarop genomen worden. Mochten er disciplinaire maatregelen nodig zijn, neem dan de vereiste zorgvuldigheid in acht. Volgt uit het feitenonderzoek dat de betrokkene geen blaam treft? Zorg dan voor actieve rehabilitatie. Doe dit in goed overleg met de betrokkene.

Het is belangrijk om ook de melder te informeren over de resultaten van het onderzoek, en eventueel over de maatregelen die zijn genomen. De melder van een vermoeden van een misstand heeft namelijk de mogelijkheid om opnieuw een melding te doen bij een externe autoriteit, als hij vermoedt dat de kwestie intern niet goed opgelost is. Geef dus voldoende informatie, zodat een melder kan besluiten of deze stap nodig is.

5.5 Interne en externe communicatie

Open en transparant communiceren over (vermoedelijke) misstanden is erg belangrijk voor het bespreekbaar maken van ongewenst gedrag. Maar ook voor het leren van kwesties die zich hebben voorgedaan. Daarnaast maakt het zichtbaar (en onderstreept het) welk belang de organisatie aan integriteit hecht. Dit geldt voor zowel de interne als de externe communicatie. Het is de kunst om hier steeds het juiste midden te vinden tussen de gewenste openheid en de privacy van de betrokkenen: gesloten waar het moet, open waar het kan.

Vanzelfsprekend hebben de medewerkers van de organisatie recht op informatie. Laat hen weten dat er een onderzoek heeft plaatsgevonden en geef aan wat daarvan de uitkomst was. Doe dat in principe altijd, niet alleen als de medewerkers in een eerder stadium al over het onderzoek zijn ingelicht of als er al geruchten rondgaan. Wees in de communicatie zo open mogelijk, zonder de voorwaarde van vertrouwelijkheid te schenden. Het maakt namelijk zichtbaar dat er iets gebeurt met de meldingen.

Wanneer er disciplinaire maatregelen zijn genomen, is het goed om daarover met de medewerkers in gesprek te gaan. Dit neemt onrust, spanning en onduidelijkheden weg en kan onjuiste geruchten weerleggen.

Bij communicatie over (vermoede) misstanden is een van tevoren vastgelegde communicatiestrategie cruciaal. Daarin staat onder andere wie er op welk moment communiceert met welke mensen, en wie inhoudelijk verantwoordelijk is voor welke communicatie. Daarnaast bevat de strategie afspraken over de externe communicatie. De media kunnen immers een grote rol spelen. Voorzie medewerkers die contact hebben met externen ook van informatie die zij kunnen delen met de buitenwereld, bijvoorbeeld met antwoorden op te verwachten vragen of opmerkingen (een FAQ) of een kernboodschap.

5.6 Tips voor de langere termijn

Het is goed om binnen de organisatie aandacht te blijven besteden aan het omgaan met meldingen, ook als er geen feitenonderzoek gaande is. Zo blijven medewerkers zich ervan bewust dat er wordt gehandhaafd, dat er lessen worden getrokken uit incidenten en dat er waardering is voor medewerkers die een melding doen. Dat kan bijvoorbeeld door periodiek geanonimiseerde casussen terug te koppelen naar de organisatie. Medewerkers ervaren op deze manier dat zij bij een rechtvaardige organisatie werken, met beloningen voor goede prestaties en consequenties voor wangedrag. Dit vergroot het gevoel van veiligheid en vertrouwen in de organisatie én de integriteit van de organisatie.

Elk onderzoek naar een vermoede misstand staat op zichzelf. Toch heeft een integriteitscoördinator ook de taak om alle meldingen te overzien en op zoek te gaan naar patronen. Als er vaker meldingen komen vanaf een bepaalde afdeling of over een bepaald organisatieonderdeel, dan kan dat zeker aanleiding zijn om daar nog eens nader onderzoek te doen.

Rapporteer als coördinator minstens jaarlijks op een geanonimiseerde manier aan het management, het toezichthoudende orgaan (rvc/rvt) en de ondernemingsraad. Maak (delen van) de rapportage eventueel proactief openbaar via bijvoorbeeld het (sociaal) jaarverslag. Dit vergroot de transparantie van de organisatie.

Checklist

De belangrijkste zaken per onderwerp op een rij:

Opstellen onderzoeksprotocol

- Denk bij het opstellen van een onderzoekprotocol aan instemming van de OR.
- Zie het onderzoek als schakel in het bredere integriteitsbeleid.
- Zorg voor een goede rollenscheiding tussen de verschillende actoren die bij het onderzoek zijn betrokken, in het bijzonder de vertrouwenspersoon, feitenonderzoeker, hr-deskundige/juridisch adviseur, de werkgever en de integriteitscoördinator.
- Maak duidelijke afspraken over de rol van de integriteitscoördinator bij het onderzoek.

Meldingen

- Er zijn verschillende soorten meldingen denkbaar, zoals:
  - misstanden die het maatschappelijk belang raken (o.b.v. Wet Huis voor klokkenluiders);
  - integriteitsschendingen (o.b.v. organisatie code en arbeidsrecht);
  - ongewenste gedragingen (o.b.v. klachtenregeling en Arbowetgeving).
- Stel een vertrouwenspersoon aan die op deze aspecten deskundig is.

Meldroutes

- Er zijn verschillende meldroutes wenselijk, bijvoorbeeld:
  - leidinggevende en vertrouwenspersoon;
  - intern meldpunt of geautomatiseerd meldsysteem.
- Zorg dat de medewerkers weten welke opties/routes er zijn.
- Zorg dat de melding snel naar het juiste adres wordt doorgeleid.

Bij ontvangst van een melding

- Stuur direct een schriftelijke ontvangstbevestiging van de melding.
- Voer snel een persoonlijk gesprek met de melder en wijs deze op de rol van de vertrouwenspersoon.
- Wees alert op (het risico van) benadeling van de melder en wijs hem op het bestaan van het Huis voor Klokkenluiders.
- Blijf communiceren met de melder en informeer hem over belangrijke stappen.

Vertrouwelijkheid en anonimiteit

- Houd de kring van mensen die op de hoogte zijn van de melding zo beperkt mogelijk.
- Ook de melder zelf respecteert de vertrouwelijkheid van de melding.
- Werkgever mag de melder geen geheimhoudingsovereenkomst laten tekenen.
- Anoniem melden kan via de vertrouwenspersoon.

Inschatting en vooronderzoek

- Toets de melding aan de zeven criteria.
- Soms is vooronderzoek nodig om de melding beter in te kunnen schatten.
- Pas op: vooronderzoek kan mogelijke betrokkene(n) alarmeren.
- Melders die bewust onjuiste informatie melden/openbaar maken, kunnen gestraft worden.

Acties bij feitenonderzoek

- De OR moet eerder ingestemd hebben met onderzoektargets en -middelen (bijvoorbeeld bedrijfstelefoon, dienstwagen, e-mail, cameratoezicht).
- Stel gegevens veilig, maar houd rekening met privacyaspecten en betrek de functionaris gegevensbescherming.
- Soms zijn ordemaatregelen als schorsing noodzakelijk.
- Het hangt van de situatie af wanneer leidinggevende, melder en betrokkene geïnformeerd kunnen worden over het onderzoek.

Feitenonderzoek op basis van opdracht

- Onderzoek kan verricht worden door interne of externe feitenonderzoekers, deskundigheid staat voorop.
- Aan het onderzoek ligt altijd een gespecificeerde opdracht ten grondslag, met daarin afspraken over inhoud (onderzoeksvraag) en proces (onderzoeksaanpak).
- Zorgvuldigheid, onafhankelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit zijn belangrijke eisen waaraan onderzoek moet voldoen.
- Hoor en wederhoor zijn van belang om voorlopige onderzoeksbevindingen te toetsen/ bij te stellen; geef inzage in (een onderdeel van) het feitenrelaas.

Uitkomsten van het onderzoek

- Werkgever, daarin bijgestaan door de hr-afdeling, velt een oordeel over het rapport in termen van mogelijke consequenties en maatregelen.
- Werkgever houdt rekening met eventuele verzachtende omstandigheden.
- Betrokkene en melder worden geïnformeerd over uitkomsten van het onderzoek en te nemen maatregelen.
- Waar mogelijk wordt intern en extern gecommuniceerd over de kwestie en worden er preventieve lessen uit getrokken.

Colofon

Deze brochure is geschreven door het Huis voor Klokkenluiders. Aan publicatie werkten mee: Jitse Talsma, Alain Hoekstra, Marijntje Zweegers, met externe betrokkenheid van Geert Vermeulen. Tevens danken wij Joyce Tang en Richard Hald voor het lezen en becommentariëren van een eerdere versie van deze tekst. Graag willen we de brochure actueel houden door reacties en ervaringen van u erin te verwerken.
Meer informatie kunt u vinden op **www.huisvoorklokkenluiders.nl.**

Auteurs: Huis voor Klokkenluiders
Redactie: Ravestein & Zwart
Vormgeving: Lauwers-C

April 2020

HUIS VOOR
KLOKKENLUIDERS