



Aan de minister van Justitie en Veiligheid
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

**Regeringscommissaris
seksueel
grensoverschrijdend gedrag
en seksueel geweld**

Rijnstraat 50
Den Haag
Postbus 16375
2500 XP Den Haag
www.rcgog.nl

Onze referentie
63937604

Datum 28 mei 2026
Betreft Advies over onderzoek naar meldingen van (seksueel) grensoverschrijdend
gedrag

Excellentie,

De afgelopen jaren is het vaak gegaan over onderzoek naar (seksueel) grensoverschrijdend gedrag, zowel over persoonsgericht onderzoek als cultuuronderzoek. Deze onderzoeken hebben op zichzelf vaak al een grote impact op betrokkenen bij een onderzoek, en als het onderzoek kwalitatief niet voldoet kunnen de gevolgen vervolgens heel groot zijn. Voor zowel mensen als organisaties. Dit hoor ik regelmatig in de gesprekken die ik de afgelopen jaren heb gevoerd. Ik vind het belangrijk dat zowel melders als beschuldigen kunnen rekenen op rechtvaardig en zorgvuldig onderzoek. Daarom stuur ik u hierbij een advies over onderzoek naar meldingen van seksueel grensoverschrijdend gedrag, mede tot stand gekomen met dank aan input van onderzoekers, deskundigen, advocaten en vertegenwoordigers van brancheorganisaties. Ik doe daarin dertig aanbevelingen om het hele stelsel rondom dit onderzoek te verbeteren. Ik hoop dat u dit advies ter harte neemt en ik ben natuurlijk altijd bereid tot een nadere toelichting.

1. Inleiding

1.1 Kwaliteit van onderzoek naar grensoverschrijdend gedrag is onvoldoende geborgd

De kwaliteit, zorgvuldigheid en soms ook onafhankelijkheid van onderzoeken naar grensoverschrijdend gedrag, en seksueel grensoverschrijdend gedrag in het bijzonder, is onvoldoende geborgd. Dat is vanaf het begin van mijn opdracht als Regeringscommissaris seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld (RCGOG) een terugkerend thema. In gesprekken die ik heb gevoerd met organisaties, onderzoekers, melders, beschuldigen en deskundigen is gebleken dat onderzoeken, ook als er goede bedoelingen zijn, niet altijd zorgvuldig worden uitgevoerd. Dit geldt niet voor de branche als geheel: er zijn zeker bureaus die hun werk zorgvuldig en met grote betrokkenheid doen. Maar waar het misgaat, gaat het substantieel mis.

Dit terwijl het aantal onderzoeken naar seksueel grensoverschrijdend gedrag (SGOG) op de werkvloer de afgelopen jaren sterk is toegenomen. Sinds de onthullingen bij The Voice of Holland in 2022 en de groeiende maatschappelijke

aandacht voor seksueel grensoverschrijdend gedrag en sociale veiligheid, zetten organisaties steeds vaker onderzoek in om meldingen op te volgen. Dat is op zichzelf een positieve ontwikkeling: het laat zien dat organisaties de onderwerpen serieuzer nemen en bereid zijn actie te ondernemen. Bovendien kan goed onderzoek, uitgevoerd door deskundige onderzoekers, leiden tot beter zicht op gedrag en cultuur, en organisaties in staat stellen hun sociale veiligheid te vergroten en seksueel grensoverschrijdend gedrag gericht aan te pakken. Wanneer goed uitgevoerd, is onderzoek daarmee een belangrijk instrument binnen de bredere aanpak gericht op het voorkomen van seksueel grensoverschrijdend gedrag en het bevorderen van een sociaal veilige werkomgeving.

Dat de bovengenoemd onderzoeken te vaak juist schadelijk zijn voor de betrokkenen, heeft verschillende oorzaken. Zo kiezen organisaties soms te snel voor een onderzoek, zonder dat ze vooraf goed nadenken of onderzoek het juiste middel is. Of voeren onderzoeksbureaus onderzoeken uit zonder dat zij over de juiste deskundigheid beschikken over de betreffende vorm van (seksueel) grensoverschrijdend gedrag. In sommige onderzoeken worden de rechten en belangen van melders, beschuldigen of de organisatie onvoldoende gewaarborgd. En er zijn onderzoeken waarvan de uitkomsten, vaak achteraf, niet bijdragen aan herstel of verbetering, maar juist tot verdere schade leiden.

De gevolgen hiervan kunnen groot zijn. Bijvoorbeeld voor melders die zich na het onderzoek niet gehoord of zelfs verder beschadigd voelen. Of voor beschuldigen van wie bijvoorbeeld de rechtspositie onvoldoende is beschermd. En voor organisaties die na een langdurig en kostbaar onderzoek eerder slechter dan beter af zijn. Ook kan het tot reputatieschade bij het onderzoeksbureau zelf leiden, zeker als het bureau voor bepaalde beslissingen van de opdrachtgever heeft gewaarschuwd. Ook voor andere bureaus is dit schadelijk, omdat het vertrouwen in het vak als geheel wordt aangetast.

Het heeft bovendien breder effect. Wanneer onderzoeken uiteindelijk tot uitkomsten leiden die meer schade doen dan oplossen, ondermijnt dit niet alleen het vertrouwen van betrokkenen. Het tast ook de bereidheid van de samenleving aan om naar melders te luisteren, of voor melders om meldingen te doen. Ook kan het leidinggevend angstig maken: wat kan mij overkomen als er een melding van grensoverschrijdend gedrag wordt gedaan? Bovendien tast het het vertrouwen aan in onderzoek zelf, als belangrijk instrument voor de aanpak van seksueel grensoverschrijdend gedrag en sociale veiligheid.

Dit was voor mij aanleiding om in mijn handreiking Cultuurverandering op de werkvloer aandacht te besteden aan de opvolging van meldingen en de rol van onderzoek daarbij. In de handreiking beschrijf ik wanneer onderzoek wel of niet een passend middel kan zijn, welke voorwaarden daarvoor gelden en wat organisaties mogen verwachten van een zorgvuldig onderzoek. Maar de handreiking richt zich primair op werkgevers en werknemers. De problemen die ik signaleer liggen dieper: ze raken aan het stelsel waarbinnen onderzoek wordt georganiseerd, genormeerd en gecontroleerd. Aan de wetgeving die de kaders stelt, aan de opleidingen, aan het toezicht op kwaliteit en naleving, en aan de rechtsbescherming voor betrokkenen. Op elk van deze onderdelen schiet het huidige stelsel tekort, en ontbreekt een logische samenhang. Er zijn weliswaar regels, maar die zijn onvoldoende toegesneden op de complexiteit van het type onderzoek waar het hier om gaat. Dat besef is de basis van dit advies.

1.2 Doel van dit advies: aanbevelingen voor onderzoeksstelsel

Met dit advies formuleer ik richtinggevende aanbevelingen voor een samenhangend stelsel waarin de kwaliteit, deskundigheid en zorgvuldigheid van onderzoek naar seksueel grensoverschrijdend gedrag en sociale veiligheid

structureel zijn geborgd. Ik richt dit advies aan de overheid, in het bijzonder aan de minister van Justitie en Veiligheid (JenV) en zijn ministerie als verantwoordelijk departement voor de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (hierna Wpbr). Daarnaast richt ik me tot de onderzoeksbureaus, hun brancheverenigingen en de Stichting Vakbekwaamheid Particuliere Beveiligingsorganisaties (SVPB). Waar relevant richt ik mij ook tot opdrachtgevers van onderzoek, omdat zij een belangrijke rol spelen bij het in gang zetten van en eisen stellen aan de kwaliteit van onderzoek.

De aanbevelingen richten zich vooral op persoonsgericht onderzoek: onderzoek dat herleidbaar is naar een of meer identificeerbare natuurlijke personen en onder de reikwijdte van de Wpbr valt. Maar ook cultuuronderzoek is belangrijk om sociale veiligheid en seksueel grensoverschrijdend gedrag binnen organisaties te verbeteren. Het gaat daarbij om onderzoek naar patronen, structuren en vormen van omgangscultuur die niet herleidbaar zijn naar individuen. Deze vorm van onderzoek valt niet onder de Wpbr, maar verdient evenzeer aandacht voor kwaliteit en zorgvuldigheid. Daarom doe ik in dit advies waar dat relevant is ook aanbevelingen voor cultuuronderzoek. Deze zijn niet gericht op wettelijke verplichtingen, maar op wat de branche en opdrachtgevers zelf kunnen organiseren. In hoofdstuk 2 ga ik dieper in op het onderscheid tussen persoonsgericht en cultuuronderzoek, omdat veel problemen juist ontstaan waar dit onderscheid niet helder wordt gemaakt.

Dit advies richt zich op het stelsel rond particulier onderzoek naar grensoverschrijdend gedrag. Het gaat niet over strafrechtelijk onderzoek door de politie of het Openbaar Ministerie, dat een eigen juridisch kader kent. Ook tuchtrechtelijke procedures binnen andere beroepsgroepen, zoals de advocatuur of medische beroepen, vallen buiten de reikwijdte. Waar SGOG-casuïstiek een strafrechtelijke dimensie heeft, kan particulier onderzoek daarnaast of daaraan voorafgaand plaatsvinden, maar de verhouding tussen beide sporen is geen onderwerp van dit advies. Het advies gaat over persoonsgericht onderzoek en cultuuronderzoek in brede zin, met de focus op onderzoek naar (seksueel) grensoverschrijdend gedrag en sociale veiligheid. Waar aanbevelingen ook van toepassing zijn op andere vormen van complex persoonsgericht onderzoek, zoals integriteits- of fraudeonderzoek, benoem ik dat expliciet.

1.3 Input deskundigen en analyse wettelijk kader als basis voor advies

Dit advies is tot stand gekomen op basis van een adviestraject. Hierin stonden de kennis en ervaring van deskundigen uit de onderzoekspraktijk, wetenschap, beleid en branche centraal. In drie kennissessies, met telkens circa 25 deelnemers in wisselende samenstellingen, hebben zij knelpunten, oplossingsrichtingen en gewenste inrichting van het stelsel verkend. Deelnemers waren onderzoekers van particuliere onderzoeksbureaus, juristen, wetenschappers, beleidsmakers, vertegenwoordigers van brancheverenigingen en opleiders. Ik wil hen hierbij ook bedanken voor hun tijd, openheid en deskundige input; hun bijdrage is een belangrijke basis geweest voor dit advies.

In de eerste sessie stond de vraag centraal waar het in de praktijk misgaat. Deelnemers brachten knelpunten in kaart rond de onduidelijkheid over verschillende vormen van onderzoek, te snelle inzet van onderzoek, kwaliteitsverschillen tussen bureaus, gebrekkige normering en handhaving, en onvoldoende rechtsbescherming. In de tweede sessie zijn deze verdiept en zijn oplossingsrichtingen verkend, waaronder voor de voorfase, het onderscheid tussen cultuuronderzoek en persoonsgericht onderzoek, de benodigde competenties en herziening van het vergunningsstelsel. De derde sessie richtte zich op de inrichting van het stelsel: hoe kunnen wetgeving, toezicht, opleiding en branche-instrumenten een basis leggen voor betere kwaliteit?

Naast de kennissessies is het advies natuurlijk ook gebaseerd op een analyse van het wettelijk kader, waaronder de Wpbr, de Regeling particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (Rpbr) en de Privacygedragscode sector particuliere onderzoeksbureaus. Daarnaast heb ik in mijn rol als Regeringscommissaris de afgelopen jaren veel met zowel melders/ervaringsdeskundigen als beschuldigen gesproken, evenals leidinggevend, werkgevers en individuele onderzoekers. Ook de lessen uit die gesprekken hebben we in dit advies benut. Hun ervaringen en signalen zijn medebepalend geweest voor de analyse en aanbevelingen. Ook hen wil ik bedanken voor de waardevolle bijdragen die zij hebben geleverd, waarmee dit advies tot stand heeft kunnen komen.

1.4 Huidige onderzoeksstelsel kent vier knelpunten

De knelpunten die in de kennissessies en in de praktijk naar voren kwamen, zijn samen te vatten langs een aantal lijnen. Deze werken we in de volgende hoofdstukken verder uit.

Een eerste knelpunt is de onduidelijkheid rond de vormen van onderzoek. De Wpbr definieert researchwerkzaamheden als het vergaren en analyseren van gegevens die betrekking hebben op een of meer bepaalde natuurlijke personen. Deze definitie is zo breed dat het onderscheid tussen vormen van onderzoek verdwijnt. Cultuuronderzoek en persoonsgericht onderzoek kunnen hierdoor door elkaar lopen, waarbij onderzoeken zonder helder handelingskader veranderen van karakter, en het voor betrokkenen niet altijd duidelijk is welke regels van toepassing zijn. Daarnaast is particulier onderzoek naar seksueel grensoverschrijdend gedrag op basis van de Wpbr gekoppeld aan de particuliere beveiligings- en recherchebureaus. Maar omdat onderzoek naar seksueel grensoverschrijdend gedrag wezenlijk verschilt van beveiligingswerk kan dit ertoe leiden dat mensen denken dat onderzoek naar seksueel grensoverschrijdend gedrag überhaupt niet onder de Wpbr valt.

Een tweede knelpunt is de deskundigheid van onderzoekers. Om als particulier onderzoeker te mogen werken moet je een diploma Particulier Onderzoeker hebben. Dit diploma is gericht op basiskennis als particulier onderzoeker, waarbij geen onderscheid wordt gemaakt naar het onderwerp of de complexiteit van het onderzoek. Een onderzoeker met dit diploma mag relatief eenvoudig feitelijk onderzoek doen, zoals een winkeldiefstal, maar mag met datzelfde diploma ook onderzoek doen naar seksueel grensoverschrijdend gedrag. Dat onderzoek vereist echter wezenlijk andere kennis en vaardigheden. Er zijn de afgelopen jaren steeds meer bureaus ontstaan die SGOG-onderzoek aanbieden, zonder dat hun deskundigheid toetsbaar is. Ook een systeem van verplichte nascholing of herregistratie ontbreekt.

Een derde knelpunt is de wet- en regelgeving. De Wpbr stelt weinig concrete kwaliteitseisen aan de uitvoering, terwijl er in de praktijk behoefte blijkt te zijn aan andere kwaliteitsstandaarden voor onderzoek. De branche heeft hiervoor zelf waardevolle instrumenten ontwikkeld, zoals keurmerken, audits en onafhankelijke klachtencommissies. Deze missen echter een wettelijke basis en bereiken alleen bureaus die zich vrijwillig aansluiten. Daardoor blijven kwaliteitsverschillen groot en is voor opdrachtgevers en betrokkenen onvoldoende zichtbaar wie welke standaarden hanteert.

Een vierde knelpunt is het gebrekkige toezicht en de tekortschietende rechtsbescherming. Het toezicht op naleving van de Wpbr is belegd bij de korpschef en Justis, de screeningsautoriteit van de overheid. Maar zij beschikken over onvoldoende inhoudelijke expertise en capaciteit om de kwaliteit van persoonsgericht onderzoek, en daarmee naleving van de Wpbr, goed te beoordelen. Het toezicht blijft daarmee in de praktijk vaak te oppervlakkig.

Daarnaast zijn er onvergonde bureaus actief en schiet ook de handhaving daarop tekort. Bestuurlijke boetes, met een maximum van 11.250 euro, zijn relatief laag en worden beperkt ingezet.

Voor betrokkenen die een onderzoek als onzorgvuldig ervaren zijn de mogelijkheden om dat te laten toetsen daarnaast beperkt. De Wpbr verplicht bureaus tot een eigen klachtenregeling, maar hieraan zijn minimale eisen verbonden en er is weinig toezicht op. Bureaus zijn niet verplicht zich aan te sluiten bij een onafhankelijke externe klachtencommissie. De gang naar de rechter staat natuurlijk open en de rechtspraak laat zien dat rechters onderzoeken en het bijbehorende onderzoeksproces ook daadwerkelijk beoordelen op zorgvuldigheid. Zo houden arbeidsrechtelijke maatregelen op basis van onzorgvuldig onderzoek ook regelmatig geen stand. Maar deze route is kostbaar, traag, voor veel mensen ingewikkeld en komt per definitie achteraf. Vaak is de schade, voor melder, beschuldigde of organisatie, dan al aangericht. Niet elke betrokkene is in de positie om een procedure te starten. Er ontbreekt een laagdrempelige, onafhankelijke plek waar betrokkenen een onderzoek eerder kunnen laten toetsen. Betrokkenen hebben daarmee een kwetsbare positie.

Deze knelpunten zijn geen losstaande problemen, maar hangen met elkaar samen. Het stelsel werkt door in de opleidingsstructuur, het gebrek aan kwaliteitseisen en expertise in het toezicht. En het ontbreken van onafhankelijke toetsing laat betrokkenen zonder vangnet. Juist daarom kan verbetering niet bestaan uit één maatregel. Versterking van één onderdeel zonder de andere aan te pakken heeft te beperkt effect. In de volgende hoofdstukken werk ik uit hoe een samenhangende aanpak eruit kan zien.

1.5 Opbouw van het advies: van analyse naar aanbevelingen

Het advies is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 maakt het onderscheid tussen persoonsgericht onderzoek en cultuuronderzoek helder en behandelt de voorfase, inclusief de positie van de opdrachtgever. Hoofdstuk 3 bevat aanbevelingen om het wettelijk kader te versterken. Deze richten zich primair op persoonsgericht onderzoek, met differentiatie naar verschillende soorten onderzoek als fundamenteel uitgangspunt. Hoofdstuk 4 gaat in op de deskundigheid van onderzoekers: opleiding, specialisatie, nascholing en registratie. Hoofdstuk 5 behandelt toezicht, handhaving en rechtsbescherming, waaronder de externe klachtencommissie. Hoofdstuk 6 gaat over de kwaliteitsstelsels van de branche, voor zowel persoonsgericht onderzoek als cultuuronderzoek als eigenstandig professioneel domein. Hoofdstuk 7 behandelt kennisontwikkeling en ondersteuning van opdrachtgevers via een laagdrempelig informatiepunt. Het advies sluit af met een samenvatting en kernboodschap in hoofdstuk 8.

In elk hoofdstuk doe ik naast aanbevelingen voor persoonsgericht onderzoek waar relevant ook aanbevelingen voor cultuuronderzoek. Het gaat daarbij nadrukkelijk niet om wettelijke verplichtingen, omdat cultuuronderzoek niet onder de Wpbr valt en ook niet moet gaan vallen. Kwalitatief goed cultuuronderzoek is wel essentieel voor sociale veiligheid binnen organisaties, en de branche heeft daarin een eigen verantwoordelijkheid. Met dit advies hoop ik daarmee een samenhangend perspectief te bieden op verbetering van de gehele onderzoekspraktijk.

1.6 Kernboodschap: problemen moeten in samenhang aangepakt worden

De huidige problemen in de onderzoekspraktijk kunnen alleen in samenhang kunnen worden opgelost. De wetgeving stelt onvoldoende inhoudelijke eisen, de opleidingsstructuur maakt geen onderscheid naar type en complexiteit van onderzoek, het toezicht is onvoldoende gericht op de kwaliteit van uitvoering, en betrokkenen die een onderzoek als onzorgvuldig ervaren hebben lang niet altijd

een goede, onafhankelijke plek om dat te laten toetsen. Elk van deze onderdelen kent eigen verbeterpunten, maar die op elkaar inwerken en versterken. Verbetering vraagt daarom om een samenhangend pakket van aanpassingen in wetgeving, professionalisering, toezicht en rechtsbescherming.

Er is nu een momentum om deze verbetering tot stand te brengen. De maatschappelijke aandacht voor seksueel grensoverschrijdend gedrag en sociale veiligheid is groot, we kennen uit de media meerdere voorbeelden van onderzoeken die schade hebben berokkend bij de betrokkenen, en de branche zelf vraagt om duidelijkere normen. Bovendien wordt de Wpbr geëvalueerd en moet de privacygedragscode, die een belangrijk inhoudelijk kader voor onderzoeksbureaus biedt, in september 2026 vernieuwd zijn. We moeten gebruik maken van dat momentum om de noodzakelijke veranderingen in gang te zetten. Met dit advies wil ik helpen om richting te geven aan die veranderingen.

2. Twee soorten onderzoek: persoonsgericht en cultuuronderzoek

Het onderscheid tussen persoonsgericht onderzoek in het kader van de Wpbr en cultuuronderzoek is fundamenteel voor het stelsel. Daarom wil ik daar in dit advies mee beginnen. Beide vormen van onderzoek hebben een eigen doel, een eigen methodiek en eigen waarborgen. Voor persoonsgericht onderzoek geldt de Wpbr, voor cultuuronderzoek niet. Dat maakt een helder onderscheid essentieel. Toch lopen beide typen onderzoek in de praktijk regelmatig door elkaar, waardoor de waarborgen van de Wpbr niet altijd worden toegepast op onderzoeken die wel persoonsgericht zijn. In dit hoofdstuk maak ik dit onderscheid helder, ga ik in op de verwevenheid in de praktijk en het noodzakelijke handelingskader bij verschuiving.

2.1 Onderscheid tussen persoonsgericht en cultuuronderzoek

Ik begin hieronder met een afbakening tussen persoonsgericht onderzoek en cultuuronderzoek. Vervolgens ga ik in op de verwevenheid in de praktijk en doe ik een aanbeveling voor het concretiseren van het onderscheid in de Wpbr.

Afbakening persoonsgericht onderzoek

Persoonsgericht onderzoek in het kader van de Wpbr is onderzoek naar het handelen of nalaten van een of meer identificeerbare natuurlijke personen. Het richt zich vaak op de vaststelling van feiten en aannemelijkheid van hun gedrag, bijvoorbeeld met het doel om de vraag te beantwoorden of er sprake is van grensoverschrijdend gedrag in de zin van wet- en regelgeving of een gedragscode. De uitkomsten kunnen directe gevolgen hebben voor de betrokken personen. Procedurele waarborgen als hoor en wederhoor, bescherming van de rechtspositie van betrokkenen en een heldere onderzoeksvraag zijn daarom van groot belang.

Afbakening cultuuronderzoek

Cultuuronderzoek is onderzoek naar de cultuur van een organisatie: naar de onderliggende patronen, structuren, omgangsvormen en dynamieken, en de risico's die daarmee samenhangen. Het onderzoek betreft de organisatie, niet de individuele medewerker. Het onderzoek wordt meestal gedaan op basis van observaties, groepsgesprekken, enquêtes en analyses van organisatiedynamiek. Ook hier gaat het om gevoelige informatie en zijn de bescherming van respondenten en de zorgvuldigheid van het proces belangrijk.

Cultuuronderzoek valt niet onder de Wpbr. Dat betekent niet dat cultuuronderzoek in een juridisch vacuüm plaatsvindt. Werkgevers zijn bijvoorbeeld op grond van de Arbeidsomstandighedenwet verplicht beleid te

voeren tegen psychosociale arbeidsbelasting, waaronder seksueel grensoverschrijdend gedrag. Cultuuronderzoek is een instrument dat zij daarvoor kunnen inzetten. Daarnaast verwerkt cultuuronderzoek persoonsgegevens, ook al zijn de eindrapport-bevindingen in principe niet herleidbaar. Respondenten delen ervaringen die tijdens het onderzoek wel herleidbaar zijn, en de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) stelt eisen aan die verwerking. Maar er is geen wet die cultuuronderzoek als onderzoeksvorm specifiek regelt.

Verwevenheid persoonsgericht en cultuuronderzoek in de praktijk

In de praktijk staan persoonsgericht onderzoek en cultuuronderzoek vaak niet los van elkaar. Cultuuronderzoek brengt regelmatig individuele casuïstiek aan het licht. Dat risico is niet bij elk cultuuronderzoek even groot. Bij een breed organisatieonderzoek, met een grote en diverse respondentgroep, zijn bevindingen minder makkelijk herleidbaar tot individuen. Maar cultuuronderzoek vindt lang niet altijd op organisatieniveau plaats. Het wordt ook regelmatig ingezet op het niveau van een team of afdeling, bijvoorbeeld naar aanleiding van signalen over de omgangsvormen rond een leidinggevende. In die situaties is de respondentgroep klein, de context specifiek en de kans groot dat bevindingen feitelijk herleidbaar zijn tot één of enkele personen, ook wanneer het onderzoek als cultuuronderzoek is opgezet. Juist in deze gevallen is het risico van een verschuiving naar persoonsgericht onderzoek het grootst. Omgekeerd heeft persoonsgerichte problematiek vrijwel altijd een organisatorische context, omdat gedrag van individuen mede mogelijk wordt gemaakt door onderliggende patronen in cultuur, structuur of leiderschap. Beide vormen van onderzoek kunnen bovendien belangrijk zijn voor de aanpak van (seksueel) grensoverschrijdend gedrag en sociale veiligheid. Maar daarbij is het dus wel belangrijk om helder te zijn over welk type onderzoek op welk moment wordt uitgevoerd, en welke regels daarbij horen.

Herleidbaarheid als belangrijkste criterium voor onderscheid

Het onderscheid tussen de vormen van onderzoek zit met name in drie aspecten: wat er wordt onderzocht (het object), waarom er wordt onderzocht (het doel) en de herleidbaarheid van de bevindingen. Herleidbaarheid is daarbij vaak het meest concrete en toetsbare onderscheid: zijn de bevindingen van het onderzoek herleidbaar naar personen? Het gaat daarbij om de feitelijke inhoud; onderzoeken die formeel als cultuuronderzoek worden aangekondigd kunnen nog steeds herleidbare informatie over personen bevatten, bijvoorbeeld via functieaanduidingen of contextbeschrijvingen. Zodra bevindingen feitelijk herleidbaar zijn tot personen geldt de Wpbr, ongeacht hoe het onderzoek oorspronkelijk is opgezet.

In de huidige Wpbr is dit onderscheid impliciet aanwezig, maar niet expliciet. De wet definieert researchwerkzaamheden zeer breed als "het vergaren en analyseren van gegevens", en beperkt vergunningsplichtige researchbureaus tot werkzaamheden die "betrekking hebben op een of meer bepaalde natuurlijke personen". Cultuuronderzoek valt daarmee in principe dus buiten de Wpbr, en de Memorie van Toelichting van de Wpbr bevestigt dit ook voor organisatieadviesbureaus. Toch is dit in de praktijk onvoldoende bruikbaar. De wet hanteert de term "persoonsgericht onderzoek" niet en kent daar onvoldoende heldere criteria voor. Om duidelijker te kunnen benoemen wat en wanneer een onderzoek onder de Wpbr valt, zijn heldere definities nodig, met herleidbaarheid als bepalend criterium.

Er moet wel rekening mee worden gehouden dat herleidbaarheid in de praktijk geleidelijk kan toenemen, bijvoorbeeld doordat in opeenvolgende gesprekken steeds meer context wordt toegevoegd aan een aanvankelijk anonieme beschrijving. De vraag wanneer de drempel is bereikt, moet toetsbaar zijn.

Hiervoor zou een redelijkheidstoets gehanteerd kunnen worden: bevindingen zijn herleidbaar wanneer een redelijk geïnformeerde lezer, zoals een betrokkene binnen de organisatie, op basis van de gepresenteerde informatie redelijkerwijs kan afleiden om wie het gaat. Zo'n redelijkheidstoets wordt in andere wetgeving ook gehanteerd, zoals in de AVG. De AVG hanteert bij de definitie van persoonsgegevens een vergelijkbare toets voor identificeerbaarheid. Door herleidbaarheid op een vergelijkbare wijze te definiëren ontstaat een criterium dat toetsbaar is voor de toezichthouder, de klachtencommissie en de rechter.

Aanbeveling 1. Leg de wettelijke verankering van persoonsgericht onderzoek vast

Neem in de Wpbr een duidelijkere definitie van persoonsgericht onderzoek op. Neem daarbij de herleidbaarheid van bevindingen tot identificeerbare personen als bepalend criterium, en laat dit toetsen aan de feitelijke inhoud.

2.2 Handelen bij verschuiving tussen de typen onderzoek

In het verlengde van het bovenstaande is een belangrijk knelpunt dat in de praktijk onderzoeken van karakter veranderen zonder dat daar helder mee wordt omgegaan. Een onderzoek dat als cultuuronderzoek start, maar gaandeweg individuele beschuldigingen oplevert, wordt soms stilzwijgend voortgezet zonder de waarborgen van de Wpbr. Andersom komt ook voor: een persoonsgericht onderzoek dat gaandeweg een cultuuronderzoek wordt. Deze stilzwijgende verschuiving zonder aanpassing in het onderzoek is onzorgvuldig, mogelijk in strijd met de wet en kan ertoe leiden dat arbeidsrechtelijke maatregelen worden genomen op basis van onderzoek dat daar niet geschikt voor is. De rechtspraak laat meerdere voorbeelden zien waarin zulke maatregelen om die reden geen stand houden.

Handelingskader bij verschuiving

De definitie uit paragraaf 2.1 en de voortoets uit paragraaf 3.3 bieden het kader vóór aanvang van een onderzoek. Maar verschuiving vindt vaak juist plaats tijdens het onderzoek. Daarom is een handelingskader nodig dat twee verplichtingen omvat: een monitoringplicht en een opschortingsplicht.

Het bureau is gedurende het onderzoek verplicht te monitoren of de bevindingen de herleidbaar worden, zoals beschreven in paragraaf 2.1. Een cultuuronderzoek waarin medewerkers in opeenvolgende groepsgesprekken steeds meer context toevoegen aan een aanvankelijk anonieme beschrijving, kan geleidelijk persoonsgericht worden zonder dat er één scherp omslagpunt is. Het bureau moet die ontwikkeling in de gaten houden en vastleggen.

Zodra het bureau vaststelt dat de herleidbaarheidsdrempel is bereikt, schort het het lopende onderzoek op en stelt het de opdrachtgever op de hoogte. Vervolgens wordt de route uit paragraaf 3.3 gevolgd: een nieuwe voortoets, een nieuwe onderzoeksopdracht die past bij het type onderzoek waar het feitelijk naartoe verschuift, en een toets of het bureau over de juiste bevoegdheid en deskundigheid beschikt. De bevindingen uit het oorspronkelijke onderzoek kunnen dienen als aanleiding of context, maar kunnen niet zonder meer worden overgenomen als bevindingen van het nieuwe onderzoek: bij persoonsgericht onderzoek gelden immers waarborgen zoals hoor en wederhoor die in het oorspronkelijke cultuuronderzoek niet zijn toegepast.

Het bureau legt de monitoringssignalen, het moment van opschorting, de afwegingen en de gevolgde stappen vast in het onderzoeksrapport. Die vastlegging is belangrijk: zonder documentatie is achteraf niet controleerbaar of het bureau zijn verplichtingen uit het handelingskader heeft nageleefd.

Wettelijk vastleggen van een handelingskader

Het handelingskader moet in de Wpbr of de daarop gebaseerde regelgeving worden verankerd. De monitorings- en opschortingsplicht volgen logisch uit het herleidbaarheids criterium en de voortoets, maar moeten in de wet expliciet gemaakt worden. Daarnaast kan er dan toezicht op worden gehouden. De toezichthouder kan handhavend optreden wanneer een bureau het kader niet naleeft, en betrokkenen kunnen de naleving laten toetsen bij de externe klachtencommissie of de rechter.

Aanbeveling 2. Stel een wettelijk handelingskader bij verschuiving op

Verplicht onderzoeksbureaus gedurende het onderzoek in de gaten te houden of bevindingen herleidbaar worden en het lopende onderzoek op te schorten als dat zo is. Het bureau legt dit vast in het onderzoeksrapport. Veranker dit handelingskader in de Wpbr of onderliggende regelgeving, zodat naleving via het toezicht en de klachtencommissie of rechter kan worden gehandhaafd.

2.3 Ook een handelingskader voor cultuuronderzoek

Cultuuronderzoek valt zoals hierboven genoemd niet onder de Wpbr. Dat betekent niet dat het onderscheid tussen vormen van onderzoek voor cultuuronderzoek niet relevant is. Juist omdat cultuuronderzoek niet wettelijk genormeerd is, is het belangrijk dat opdrachtgevers en onderzoekers bij aanvang helder zijn over aard, reikwijdte en methodiek van het onderzoek, en expliciet over wat niet binnen het bereik valt. Werknemers die deelnemen aan een cultuuronderzoek moeten erop kunnen vertrouwen dat hun bijdragen niet alsnog worden gebruikt voor naar personen herleidbare bevindingen en maatregelen. Het handelingskader uit paragraaf 2.2 geldt daarom ook tijdens een cultuuronderzoek. Wanneer een cultuuronderzoek bevindingen oplevert die herleidbaar zijn, moet het bureau de Wpbr volgen.

Maar het handelingskader zou in beide richtingen moeten gelden. Ook bij verschuiving van persoonsgericht naar cultuuronderzoek hoort een nieuwe beoordeling, met bijbehorende methodiek en deskundigheid. Het gegeven dat een bredere cultuuranalyse al onderdeel was van het persoonsgerichte onderzoek, maakt niet dat die analyse zonder meer als eigenstandig cultuuronderzoek kan worden gepresenteerd.

Een branche voor cultuuronderzoek zou de toepassing van het handelingskader als norm kunnen vastleggen, bijvoorbeeld in gedragscodes of keurmerken, en opdrachtgevers kunnen er bij aanvang van een opdracht om vragen. Daarmee ontstaat geen wettelijke verplichting, maar wel een professionele standaard die in de praktijk toetsbaar is en kan meewegen bij de beoordeling van de zorgvuldigheid van het onderzoek.

Aanbeveling 3. Pas het handelingskader ook bij cultuuronderzoek toe

Leg als branche voor cultuuronderzoek vast dat het handelingskader bij verschuiving uit paragraaf 2.2 ook wordt toegepast bij cultuuronderzoek: wanneer bevindingen feitelijk herleidbaar worden tot identificeerbare personen, signaleert het bureau de verschuiving en volgt de stappen uit het kader. En andersom ook, van persoonsgericht onderzoek naar cultuuronderzoek. Opdrachtgevers zouden hier vooraf over moeten worden geïnformeerd.

3. Wettelijk kader voor particulier onderzoek versterken

Het huidige wettelijke kader voor particulier onderzoek is niet ingericht op de complexiteit en de impact van onderzoek naar seksueel grensoverschrijdend gedrag. De Wpbr en de bijbehorende regelgeving bieden wel een basis, maar die basis is te smal: omdat alle vormen van persoonsgericht onderzoek hetzelfde worden geregeld zijn de kwaliteitseisen onvoldoende om kwaliteit te waarborgen. In dit hoofdstuk werk ik uit welke aanpassingen nodig zijn om het wettelijk kader te versterken, in ieder geval voor onderzoek naar grensoverschrijdend gedrag.

3.1 Verschillende soorten persoonsgericht onderzoek vragen om verschillende kaders

De huidige Wpbr behandelt alle persoonsgerichte onderzoeken gelijk, en maakt geen onderscheid naar onderzoeksobject. Een onderzoek naar winkeldiefstal valt onder dezelfde vergunning, opleidingseisen en kwaliteitsvereisten als een onderzoek naar seksueel grensoverschrijdend gedrag of integriteitsschendingen in een bestuursraad. Terwijl dit in de praktijk heel verschillende werkzaamheden zijn, die andere kennis, vaardigheden en waarborgen vragen, en regelmatig ook complexer zijn.

In de praktijk maken bureaus dit onderscheid vaak al wel: bureaus specialiseren zich in fraudeonderzoek, verzekeringszaken, integriteitsonderzoek of onderzoek naar grensoverschrijdend gedrag. Die specialisatie is zichtbaar in profilering, personeel en werkwijze. Maar voor opdrachtgevers is het vaak moeilijk te beoordelen of een bureau de juiste deskundigheid heeft, en voor toezichhouders is geen kader om specifieke eisen te stellen aan verschillende vormen van onderzoek. Aanpassing van de wet is daarom nodig.

Onderscheid maken tussen basis- en gespecialiseerd onderzoek

Ik beveel aan om in de Wpbr een onderscheid in te voeren tussen basisonderzoek en specialistische vormen van onderzoek. Onder basisonderzoek kunnen relatief eenvoudige feitelijke onderzoeken vallen, zoals bijvoorbeeld onderzoek naar winkeldiefstal van lage bedragen, eenvoudige verzekeringszaken en standaard nalatenschapsonderzoek. Onder specialistisch onderzoek kunnen onderzoeken vallen waarbij de casuïstiek complexer is, juridische en ethische aspecten zwaar wegen en bijzondere deskundigheid nodig is. Onderzoek naar seksueel grensoverschrijdend gedrag valt hier in ieder geval onder, naast andere vormen van grensoverschrijdend gedrag. Ook bepaalde integriteitsschendingen en complex fraudeonderzoek zouden hier bijvoorbeeld onder kunnen vallen. De precieze afbakening van de basis en specialisaties vraagt nadere uitwerking in overleg met de branche en de Stichting Vakexamens voor de Particuliere Beveiligingsorganisaties (SVPB). Het uitgangspunt daarbij kan dan zijn dat specialistisch onderzoek zich onderscheidt doordat het kennis en vaardigheden vereist die de basisopleiding Particulier Onderzoeker niet dekt. Belangrijk is dat deze specialisaties, en de kwaliteitseisen en deskundigheid die passen bij de

verschillende specialisaties, vervolgens helder in de Wpbr worden gedefinieerd en vastgelegd.

Wettelijke verankeren van onderscheid tussen basis- en gespecialiseerd onderzoek

Het onderscheid tussen basis- en specialistisch onderzoek moet wettelijk worden verankerd, omdat alleen op die manier de vergunning, opleidingsstructuur en het toezicht erop kunnen aansluiten. Dit werkt door in het gehele functioneren van de Wpbr. In de vergunning (paragraaf 3.2) wordt vastgelegd voor welke categorie een bureau gekwalificeerd is. Met een voortoets (paragraaf 3.3) toetst het bureau of het over de juiste categorie-bevoegdheid beschikt. In de kwaliteitseisen (paragraaf 3.4) kunnen verschillende eisen worden gesteld aan basis- en specialistisch onderzoek. En in de opleidingsstructuur (hoofdstuk 4) werkt het door in een systeem van basisopleiding met specialisaties. Zonder wettelijke differentiatie blijven deze aanpassingen los van elkaar en beperkt handhaafbaar.

De invoering vraagt wel om fasering. De bevoegdheidsbeperking die uit de specialisaties volgt kan pas worden gehandhaafd wanneer de opleidingsinfrastructuur uit hoofdstuk 4 is ingevoerd en huidige onderzoekers de gelegenheid hebben gehad om de vereiste specialisatie te behalen. De wettelijke verankering van het onderscheid en de ontwikkeling van de specialisaties moeten daarom tegelijkertijd worden opgepakt.

Aanbeveling 4. Leg de differentiatie naar type en complexiteit van onderzoek wettelijk vast

Voer in de Wpbr een onderscheid in tussen basisonderzoek en specialistisch onderzoek. Specialistisch onderzoek omvat in ieder geval onderzoek naar seksueel grensoverschrijdend gedrag en andere vormen van grensoverschrijdend gedrag. De precieze afbakening moet worden uitgewerkt in overleg met de branche en de SVPB.

3.2 Aanscherpen van de vergunning voor particulier onderzoek

Artikel 2 van de Wpbr behandelt de vergunningsplicht. Die vergunning geldt voor alle vormen van persoonsgericht onderzoek: een bureau dat voldoet aan de algemene eisen mag elk type researchewerk uitvoeren. In de kennissessies is er op gewezen dat de huidige vergunningsmethodiek niet past bij de impact die particulier onderzoek kan hebben. De huidige vergunning toetst of het bureau voldoet aan een aantal formele en organisatorische eisen: een verantwoordelijke leidinggevende met de juiste diploma's, een klachtenregeling, gescreende medewerkers, een ondertekende privacygedragscode. Het verkrijgen van de vergunning is wettelijk gezien het startpunt voor het werk als recherchebureau. Wie persoonsgericht onderzoek wil doen, heeft op grond van artikel 2 van de Wpbr die vergunning nodig. De vergunning wordt verleend door Justis en geldt voor maximaal vijf jaar. De korpschef van de politie adviseert in dit proces.

Maar de vergunning zegt niets over welk type onderzoek het bureau uitvoert, of het over de juiste deskundigheid beschikt, of over de zorgvuldigheid van het werk zelf. Een bureau dat structureel onzorgvuldig heeft gewerkt, kan bij verlenging over het algemeen zonder inhoudelijke toets gewoon doorgaan. In de kennissessies was er daarom draagvlak om de vergunning een belangrijkere rol te geven bij de kwaliteit van onderzoek, door zowel bij afgifte als bij verlenging meer op inhoud te beoordelen.

Naast de vergunning op bedrijfsniveau werkt de Wpbr op medewerkersniveau met een aparte toestemming, de zogenaamde gele pas. Met deze pas kunnen onderzoekers aantonen dat zij het examen Particulier Onderzoeker hebben

gehaald en toestemming hebben gekregen om te werken als onderzoeker. Op de vraag of dat systeem nog passend is in een stelsel van differentiatie en specialisatie, kom ik in hoofdstuk 4 terug.

Eén basisvergunning met specialisatie-erkenning

In aansluiting op paragraaf 3.1 moet het onderscheid tussen basis- en specialistisch onderzoek doorwerken in het vergunningsstelsel. Volledig aparte vergunningstypen zijn daarbij administratief te zwaar: een bureau dat een gespecialiseerde onderzoeker aanneemt of verliest zou steeds een ander vergunningstype moeten aanvragen of inleveren.

Een werkbaarder oplossing is dat de vergunning één type blijft, maar aangevuld wordt met formele erkenningen voor specifieke specialisaties, waaronder SGOG-onderzoek. Een bureau dat dit type onderzoek wil aanbieden, vraagt erkenning aan. Bureaus die alleen basisonderzoek doen, hebben aan de basisvergunning genoeg. Het uitgangspunt blijft dat een bureau zonder de juiste erkenning bepaalde typen onderzoek niet mag uitvoeren.

De erkenning wordt verleend op basis van objectief toetsbare criteria. Het gaat in elk geval om een minimumaantal onderzoekers met de vereiste specialisatie op hun persoonsgebonden pas (zie hoofdstuk 4). Daarnaast verdient het aanbeveling om bij de uitwerking van de erkenningscriteria ook eisen te stellen aan de interne kwaliteitsborging, bijvoorbeeld in de vorm van periodieke review van onderzoeksrapporten door collega's of een vierogenprincipe bij specialistisch onderzoek. De precieze invulling kan worden uitgewerkt op het niveau van regelgeving, in samenwerking met de branche en deskundigen.

Als een bureau door het vertrek van een gespecialiseerde onderzoeker onder de minimumeisen komt, wordt de erkenning via het landelijk register uit hoofdstuk 4 opgeschort. De opgeschorte status is zichtbaar voor opdrachtgevers die het register raadplegen. Het bureau neemt geen nieuwe opdrachten aan voor het betreffende type onderzoek. Voor lopende opdrachten geldt dat het bureau de vereiste deskundigheid moet waarborgen door binnen een redelijke termijn een nieuwe gespecialiseerde onderzoeker in te schakelen. Mocht dat niet lukken dan kan de opdracht over worden gedragen aan een bureau dat wel over de erkenning beschikt. Voldoet het bureau na een termijn van zes maanden niet weer aan de minimumeisen, dan vervalt de erkenning van rechtswege.

Inhoudelijke toets bij verlenging van de vergunning

Bij verlenging van de vergunning moet een meer inhoudelijke toets komen. Het gaat daarbij niet om een beoordeling van individuele onderzoeken door de toezichthouder, maar om een toets op basis van objectieve indicatoren. Aandachtspunten daarbij zijn in ieder geval: de registratie en nascholing van onderzoekers via het register uit hoofdstuk 4, de klachtenhistorie bij de externe klachtencommissie, eventuele eerdere handhavingsmaatregelen, en indien beschikbaar ervaringen van opdrachtgevers. Voor de specialisatie-erkenning beoordeelt de toezichthouder bovendien of het bureau nog steeds aan de minimumeisen voldoet. Een meer inhoudelijke toets maakt de vergunning meer dan een administratieve handeling. Negatieve oordelen kunnen ertoe leiden dat vergunningen en/ of erkenningen niet worden verlengd.

Het is te overwegen dat de toezichthouder bij deze toets ook op basis van goede afspraken met de branche gebruik kan maken van auditresultaten van branchekeurmerken als informatiebron. Een bureau dat jaarlijks door een onafhankelijke instelling is geaudit, beschikt over een aantoonbaar dossier op het gebied van organisatie, processen en kwaliteitsborging. Die informatie is waardevol en hoeft niet te worden overgedaan. Maar de toezichthouder vormt

uiteindelijk altijd een eigen oordeel op basis van het geheel aan indicatoren. De auditresultaten kunnen alleen functioneren als informatiebron.

De inhoudelijke kwaliteitscontrole op individuele onderzoeken ligt niet bij de toezichthouder, maar kan wel plaatsvinden bij de externe klachtencommissie (hoofdstuk 5) of de rechter. De toezichthouder weegt deze bronnen en kan ingrijpen bij signalen, in het uiterste geval door vergunningen en/ of erkenningen tussentijds in te trekken. Hierbij moeten dan wel de gebruikelijke bestuursrechtelijke waarborgen gelden, waaronder hoor en wederhoor en een proportionaliteitsafweging.

Aanbeveling 5. Vul de basisvergunning aan met de erkenning van specialisaties

Vul de basisvergunning aan met formele erkenningen voor specifieke typen complex onderzoek, waaronder SGOG-onderzoek en sociale veiligheid. Verlening geschiedt op basis van objectief toetsbare criteria, in elk geval een minimumaantal gespecialiseerde onderzoekers. Bij de uitwerking verdient het aanbeveling ook eisen te stellen aan de interne kwaliteitsborging. Toets de erkenning periodiek. Wanneer een bureau niet langer aan de minimumeisen voldoet, wordt de erkenning opgeschort; voldoet het na een termijn niet weer aan de eisen, dan vervalt zij van rechtswege.

Aanbeveling 6. Voer een inhoudelijke toets in bij verlenging van de vergunning

Voer bij de verlenging van de vergunning een toets in op basis van objectieve indicatoren, waaronder klachtenhistorie, registratie en nascholing van onderzoekers, eerdere handhavingsmaatregelen en indien beschikbaar ervaringen van opdrachtgevers. Het valt te overwegen dat de toezichthouder in overleg met de branche auditresultaten van branchekeurmerken als informatiebron kan benutten, maar vormt altijd een eigen oordeel. De inhoudelijke kwaliteitscontrole op individuele onderzoeken ligt bij de externe klachtencommissie en de branchekeurmerken.

3.3 De voorfase aanvullen met een voortoets

De fase voorafgaand aan het onderzoek, de voorfase, wordt door opdrachtgevers vaak onvoldoende zorgvuldig uitgevoerd. In deze fase hoort de opdrachtgever vragen te beantwoorden als: wat is er aan de hand, is onderzoek het juiste middel, welk type onderzoek past en wie mag het uitvoeren? In de praktijk grijpen organisaties onder druk te snel naar onderzoek, zonder eerst stil te staan bij andere interventies. Dat leidt ertoe dat sommige bureaus opdrachten aannemen die niet binnen hun deskundigheid vallen of onderzoeken starten in een al geëscaleerde context, waarin stappen die door de opdrachtgever al zijn genomen, de zorgvuldigheid in de weg staan.

Knelpunten in de voorfase bij de opdrachtgever

De voorfase begint bij de opdrachtgever, meestal is dat de werkgever. Voordat een organisatie een extern onderzoek overweegt, moet zij een aantal stappen zetten: de melding zorgvuldig in kaart brengen, gesprekken voeren met betrokkenen waar dat passend is, en beoordelen of interne interventies zoals bemiddeling of begeleiding door een vertrouwenspersoon eerst aangewezen zijn. Pas daarna komt de vraag aan de orde welk type onderzoek nodig is.

Werkgevers ontbreekt het in de praktijk echter vaak aan kennis en ervaring om deze voorfase goed te doorlopen. Zij bevinden zich in een kwetsbare situatie, staan onder tijdsdruk en soms onder druk vanuit de media. Het risico is reëel dat zij te snel naar onderzoek grijpen, of juist te lang afwachten. Hierin schuilt een belangrijke verantwoordelijkheid van het onderzoeksbureau: het mag niet zomaar meegaan met wat de opdrachtgever wil, maar moet zelf toetsen of zij de opdracht zorgvuldig uit kunnen voeren. Hoe werkgevers in deze fase ondersteund kunnen worden, inclusief een centraal informatiepunt, werk ik uit in hoofdstuk 7.

Wat er al is: toetsingskaders

De huidige privacygedragscode, die tot 22 september 2026 geldt, bevat al een goede basis voor de toetsing bij opdracht aanvaarding. Onderzoeksbureaus moeten nagaan of er een gerechtvaardigd belang is bij de opdrachtgever, of de inbreuk op de belangen van de onderzochte persoon proportioneel is, en of het doel niet op een minder ingrijpende manier bereikt kan worden (subsidiariteit). Deze drie kernbeginselen zijn juridisch verankerd en via de Rpbr algemeen verbindend voor alle vergunde bureaus. Daarnaast schrijft de gedragscode voor dat de onderzoeksopdracht schriftelijk wordt vastgelegd en dat het bureau een onderzoeksdossier bijhoudt met de gemaakte afwegingen.

Wat ontbreekt: een toetsmoment, afbakening verantwoordelijkheid

Veel bureaus hanteren in de praktijk al een dergelijke toets. Maar de bestaande beginselen zouden ook wettelijk gezien samengevoegd moeten worden tot één toetsmoment, aangevuld met een aantal criteria. Daarnaast moet in de wet worden verankerd dat aanpassing van de opdracht, weigering of doorverwijzing nodig is als de toets daar aanleiding toe geeft.

In deze voortoets toetst het bureau in samenhang de drie kernbeginselen: het gerechtvaardigd belang, de proportionaliteit en de subsidiariteit tijd. Concreet zouden bij die toetsing de volgende punten terug moeten komen:

- Wat er concreet speelt, op basis van informatie van de opdrachtgever
- De aard en ontvankelijkheid van de melding, en wie betrokkenen en relevante stakeholders zijn
- Welke stappen al zijn gezet en welke interventies eerder zijn geprobeerd
- De precieze onderzoeksvraag en het doel van het onderzoek

De voortoets moet daarnaast twee onderdelen bevatten die nieuw zijn ten opzichte van de privacygedragscode: een toets of het bureau en de betrokken onderzoekers de juiste deskundigheid hebben gelet op de differentiatie uit paragrafen 3.1 en 3.2, en een verplichting om specifieke omstandigheden te signaleren die bijzondere aandacht of aanvullende expertise kunnen vereisen, zoals een mogelijke strafrechtelijke dimensie of internationale concernstructuren.

De zwaarte van de voortoets zal in de praktijk afhangen van de complexiteit van de opdracht. Bij basisonderzoek is de afweging van de kernbeginselen meestal overzichtelijk. Bij specialistisch onderzoek, zoals onderzoek naar seksueel grensoverschrijdend gedrag, is de afweging vaak complexer: het raakt aan machtsverhoudingen, eerdere interventies en de impact op kwetsbare betrokkenen. Dat vraagt om een zwaardere toets, waarbij het bureau diepgaander verantwoordt waarom onderzoek het passende middel is. De voortoets blijft echter wel altijd dienen om te bepalen óf onderzoek passend en uitvoerbaar is en zo ja, welk onderzoek; het is geen feitenonderzoek.

Het onderzoeksbureau legt de voortoets vast in het onderzoeksdossier. Het rapport bevat de conclusie van de voortoets, waaronder de verantwoording waarom onderzoek het passende middel is en waarom minder ingrijpende

interventies niet volstaan. De volledige onderbouwing maakt onderdeel uit van het dossier en is beschikbaar voor de toezichthouder, de klachtencommissie en de rechter. Zonder deze vastlegging is achteraf niet controleerbaar of de toets is uitgevoerd en of de conclusies gerechtvaardigd waren. Dat is niet vrijblijvend. Onderzoeksbureaus hebben een financieel belang bij het aannemen van opdrachten, en dat belang kan op gespannen voet staan met een zorgvuldige afweging of onderzoek het juiste middel is. Juist daarom moet de subsidiariteitsafweging navolgbaar zijn, zodat kan worden getoetst of het bureau dit belang niet heeft laten prevaleren.

Als uit de voortoets blijkt dat het onderzoeksbureau de opdracht niet goed kan uitvoeren, moet er een aangepaste onderzoeksopdracht tot stand komen, of moet het bureau de opdracht weigeren of doorverwijzen. Sowieso geldt: een bureau zonder de vereiste deskundigheid mag de opdracht niet aannemen.

Hierboven heb ik al aangegeven dat de aard van een onderzoek tijdens het onderzoek bovendien zodanig kan veranderen dat een nieuwe voortoets nodig is. Dit is bijvoorbeeld aan de orde bij een verschuiving tussen cultuuronderzoek en persoonsgericht onderzoek.

Aanbeveling 7. Stel een aangescherpte voortoets met aanpassings- of weigeringsplicht verplicht

Verplicht het bureau voor aanvaarding van een opdracht een voortoets uit te voeren waarin de kernbeginselen gerechtvaardigd belang, proportionaliteit en subsidiariteit worden getoetst, aangevuld met een deskundigheidstoets en een signaleringsverplichting voor bijzondere omstandigheden. Bij specialistisch onderzoek geldt een zwaardere motiveringsplicht. Onderdeel is een expliciete verantwoording waarom onderzoek het passende middel is en waarom minder ingrijpende alternatieven niet volstaan. Bij ontbrekende voorwaarden volgt aanpassing, weigering of doorverwijzing. De uitkomsten worden vastgelegd in het onderzoeksdossier en de conclusie in het rapport.

3.4 Kwaliteitseisen aanscherpen voor onderzoek en rapportage

Wanneer een onderzoek eenmaal is gestart, moeten heldere eisen gelden voor de uitvoering en rapportage. Dat is belangrijk voor de kwaliteit: niet alleen wie onderzoek mag doen (paragraaf 3.2) en wanneer (paragraaf 3.3), maar ook hoe het wordt uitgevoerd en hoe de uitkomsten worden vastgelegd. Op dit moment zijn de kwaliteitseisen versnipperd over verschillende stelsels, met als gevolg dat niet alle vergunde bureaus aan dezelfde standaarden worden gehouden.

De eisen in deze paragraaf gelden voor alle vormen van persoonsgericht onderzoek. Voor complex onderzoek kan op specifieke punten een aanvullende invulling gelden, dat werk ik uit in hoofdstuk 4.

Wat er al is: wettelijk fundament en kwaliteitsstelsels van brancheverenigingen

Het wettelijk fundament voor de kwaliteit van onderzoek bestaat uit enkele algemene bepalingen in de Rpb en de privacygedragscode, die via artikel 23a Rpb algemeen verbindend is verklaard en daarmee voor alle vergunde bureaus geldt. De privacygedragscode regelt onder meer toetsing aan gerechtvaardigd belang, proportionaliteit en subsidiariteit, eisen aan het onderzoeksdossier, bewaartermijnen, geheimhoudingsplicht, en het recht van de onderzochte persoon om het eigen interviewverslag te controleren.

In de praktijk is voor zorgvuldig onderzoek echter vaak meer nodig. De brancheverenigingen hebben dan ook hun eigen kwaliteitsstelsels ontwikkeld voor

hun leden, met gedragscodes, keurmerken die door onafhankelijke certificerende instellingen jaarlijks worden geaudit, en aanvullende eisen op organisatie, proces en integriteit. Op organisatorisch en procesmatig vlak zijn deze stelsels vrij compleet: ze regelen onder meer financiële soliditeit, verzekeringen, integriteit, kwaliteits- en klachtenmanagement, personeelsbeleid en uitbesteding.

Wat ontbreekt: dekkende reikwijdte en inhoudelijke eisen

Dit systeem werkt op twee punten onvoldoende. De eerste betreft de reikwijdte. De keurmerken en gedragscodes binden alleen aangesloten bureaus, maar zeker niet alle vergunde bureaus zijn lid van een branchevereniging. Voor bureaus zonder lidmaatschap geldt alleen het wettelijk minimum. De aanvullende kwaliteitseisen die de brancheverenigingen hebben uitgewerkt, zijn daarmee niet van toepassing op een deel van de sector.

De tweede betreft inhoudelijke eisen die bij onderzoek naar grensoverschrijdend gedrag extra van belang zijn. De bestaande kwaliteitsstelsels zijn ingericht op persoonsgericht onderzoek in het algemeen. Bij onderzoek naar grensoverschrijdend gedrag komen daar aspecten bij die niet of onvoldoende expliciet zijn geregeld: de omgang met betrokkenen in een gevoelige context, en inhoudelijke eisen aan wat er in een onderzoeksrapport moet staan.

Daar komt bij dat de huidige goedkeuring van de privacygedragscode op 22 september 2026 afloopt. Voor die datum moet een vernieuwde versie zijn vastgesteld en opnieuw goedgekeurd, anders vervalt de algemeen verbindende status. De vernieuwing van de gedragscode is een logisch moment om de eisen uit deze paragraaf daarin op te nemen, vooruitlopend op wettelijke verankering.

Aanbevelingen voor wettelijke verankering kwaliteitseisen

Het meest logisch is om hierbij voort te bouwen op wat er al is. De brancheverenigingen hebben in hun keurmerken en gedragscodes inhoudelijke eisen uitgewerkt die in de praktijk werken. Aansluiten bij wat al werkt heeft als voordeel dat niet iets nieuws wordt opgetuigd, en een deel van de branche zal al aan deze kwaliteitseisen voldoen. Ik beveel aan dat het ministerie van JenV in samenwerking met de brancheverenigingen en deskundigen verkent welke bestaande kwaliteitseisen wettelijk breder verankerd moeten worden, zodat zij voor alle vergunde bureaus gelden.

In het bijzonder verdient de omgang met betrokkenen bij onderzoek naar grensoverschrijdend gedrag aandacht. De privacygedragscode regelt hoor en wederhoor op dit moment als het recht van de onderzochte persoon om het eigen interviewverslag te controleren. De arbeidsrechtspraak toetst vaak echter breder: rechters beoordelen of de beschuldigde een effectieve mogelijkheid heeft gehad zich te verweren tegen de feitelijke bevindingen van het onderzoek, niet alleen tegen de weergave van het eigen interview. Dit zou wettelijk aangescherpt kunnen worden, en veel bureaus werken in de praktijk al zo. Daarbij moet bij de invulling van hoor en wederhoor een balans worden gevonden tussen het recht van de beschuldigde op een effectieve reactiemogelijkheid en de bescherming van de melder.

Bij onderzoek naar grensoverschrijdend gedrag zijn daarnaast enkele zaken relevant die in het bestaande stelsel niet expliciet zijn geregeld, maar die in de kennissessies en in de praktijk als wezenlijk naar voren kwamen. Het gaat om:

- Respectvolle bejegening van zowel melder als beschuldigde, met bijzondere aandacht voor de kwetsbare positie waarin beiden zich bevinden

- Zorgvuldig taalgebruik, met termen als 'melder' en 'beschuldigde' en vermindering van termen die vóór feitenvaststelling een oordeel impliceren, zoals 'dader' of 'slachtoffer'
- Transparantie over procedure, termijnen, onderzoeksvragen en de betekenis van het begrip aannemelijkheid

Deze eisen gaan niet over het onderzoeksproces in het algemeen maar over wat er bij grensoverschrijdend gedrag bovenop nodig is om recht te doen aan de positie van betrokkenen.

Rapportage-eisen

Inhoudelijke eisen aan wat in het onderzoeksrapport moet staan ontbreken op dit moment in de wet- en regelgeving. De privacygedragscode stelt eisen aan het onderzoeks dossier en aan het verstrekken van het rapport, maar niet aan de inhoud ervan. Juist hier ontstaan in de praktijk veel problemen. Een volledig en controleerbaar onderzoeksrapport is belangrijk, omdat het onderzoek alleen zo achteraf toetsbaar is door de toezichthouder, de klachtencommissie, de rechter en de opdrachtgever.

In het rapport moeten in ieder geval zijn opgenomen:

- De conclusie van de voortoets, inclusief de verantwoording waarom onderzoek het passende middel is (paragraaf 3.3)
- De onderzoeksvraag en de gehanteerde methodiek
- De ingezette onderzoeksmiddelen en de verantwoording van de keuze daarvan
- De bevindingen, met duidelijke scheiding tussen feitelijke vaststellingen en interpretatieve conclusies
- De conclusies, onderbouwd op basis van de bevindingen
- Eventuele verschuivingen tussen vormen van onderzoek en de daarop gevolgde stappen (paragraaf 2.2)
- De afwegingen rond hoor en wederhoor en de wijze waarop dit is uitgevoerd
- Signalen die buiten het bestek vallen, maar voor de opdrachtgever relevant zijn voor vervolgacties

De scheiding tussen bevindingen en conclusies in het onderzoeksrapport

Een bijzonder aandachtspunt bij onderzoek naar grensoverschrijdend gedrag is de verhouding tussen bevindingen en conclusies. In de praktijk komt het regelmatig voor dat onderzoeksbureaus op basis van subjectieve verklaringen van betrokkenen concluderen dat een persoon grensoverschrijdend gedrag heeft vertoond. Verklaringen van betrokkenen zijn echter ervaringen, geen objectief vastgestelde feiten. Zij kunnen uiteenlopen, tegenstrijdig zijn of gekleurd door context en dynamiek. De stap van verklaringen naar een oordeel over iemands gedrag is groot en vraagt om zorgvuldige onderbouwing.

Het rapport moet daarom per bevinding expliciet maken wat is vastgesteld op basis van objectieve bronnen, wat berust op verklaringen, en hoe tegenstrijdigheden daarin zijn gewogen. Conclusies die verder gaan dan wat de bevindingen kunnen dragen, horen niet in het rapport. De klachtencommissie uit hoofdstuk 5 is bij uitstek de instantie die kan beoordelen of aan deze eis is voldaan. Of het bureau zelf een kwalificerend oordeel uitspreekt of de kwalificatie aan de opdrachtgever laat, is een keuze die het bureau in het rapport

verantwoordt. In beide gevallen geldt dat de bevindingen zodanig worden gepresenteerd dat de lezer de redenering zelfstandig kan volgen en toetsen.

Aanbeveling 8. Verken en veranker kwaliteitseisen aan de uitvoering van onderzoek

Verken als wetgever in samenwerking met de branche en deskundigen welke bestaande kwaliteitseisen uit de branchekeurmerken en gedragscodes wettelijk breder verankerd zouden moeten worden, zodat zij voor alle vergunde bureaus gelden. Besteed daarbij bijzondere aandacht aan de omgang met betrokkenen bij grensoverschrijdend gedrag, met name aan een bredere invulling van hoor en wederhoor die aansluit bij wat een deel van de praktijk al doet en in de rechtspraak vaak al wordt getoetst.

Aanbeveling 9. Leg inhoudelijke rapportage-eisen wettelijk vast

Leg inhoudelijke eisen aan het onderzoeksrapport wettelijk vast in de Wpbr of onderliggende regelgeving. Rapportage-eisen zijn op dit moment nergens in wet- of regelgeving geregeld, terwijl een volledig en controleerbaar rapport essentieel is om het onderzoek achteraf toetsbaar te maken voor de toezichthouder, de klachtencommissie, de rechter en de opdrachtgever. De in deze paragraaf genoemde rapportage-eisen bieden daarvoor het vertrekpunt.

3.5 Bijzondere positie van persoonsgericht onderzoek door advocaten

Een specifieke kwestie bij persoonsgericht onderzoek is de rol van advocaten. In de praktijk komt het voor dat een advocaat of advocatenkantoor zich presenteert als uitvoerder van 'onafhankelijk feitenonderzoek' of 'onderzoek in het kader van advies', terwijl deze daarnaast de opdrachtgever vertegenwoordigt. Voor opdrachtgevers kan dit een extra voordeel opleveren: de advocaat beschikt over verschoningsrecht, waardoor de uitkomsten kunnen worden afgeschermd van externe toetsing. Juist dat voordeel is een nadeel voor betrokkenen, toezichthouders, klachtencommissies en uiteindelijk de rechter.

Partijdigheid advocaat staat op gespannen voet met onafhankelijk onderzoek

De advocaat heeft een bij wet verankerde positie als partijdig belangenbehartiger. Artikel 10a van de Advocatenwet bepaalt dat een advocaat zich inzet voor de gerechtvaardigde belangen van de cliënt, waarbij partijdigheid juist een belangrijk kenmerk is. Maar deze partijdigheid staat op gespannen voet met de onafhankelijkheid die essentieel is bij persoonsgericht onderzoek. Onderzoek naar mogelijk grensoverschrijdend gedrag vraagt om onbevooroordeelde feitenvaststelling die recht doet aan alle betrokkenen. Een advocaat die zijn cliënt vertegenwoordigt, kan deze rollen mijns inziens niet tegelijkertijd vervullen.

Het Hof van Discipline heeft op 2 juni 2023¹ een toetsingskader geformuleerd dat dit bevestigt, maar maakt daarbij een belangrijk onderscheid. Een advocaat mag

¹ 2 juni 2023, Hof van Discipline, ECLI:NL:TAHVD:2023:59

feitenonderzoek verrichten ter advisering van zijn cliënt over diens rechtspositie, dat is partijdig onderzoek dat hoort bij het werk van een advocaat. Maar zodra een advocaat zich presenteert als onafhankelijk onderzoeker, treedt hij in een andere hoedanigheid op, waarin de kernwaarde partijdigheid niet meer geldt en andere normen van toepassing zijn. In die hoedanigheid kan een advocaat geen onafhankelijk onderzoek doen voor een cliënt wiens belangen hij of een kantoorgenoot eerder heeft behartigd. Ook kan een advocaat die onafhankelijk onderzoek heeft gedaan, niet daarna als advocaat optreden in kwesties die met dat onderzoek verband houden. Het Hof geeft bovendien expliciet aan dat het verschoningsrecht op gespannen voet staat met de plicht van de advocaat-onderzoeker tot objectief onderzoek en volledige rapportage, en dat hierover via regulering duidelijkheid moet komen. Het Hof geeft daarbij aan dat het aan de beroepsgroep of de wetgever is om nadere regels te stellen.

Wat er al geldt: juridische en praktische beperkingen

Daarnaast bepaalt artikel 1 lid 3 van de Wpbr dat organisaties die in de uitoefening van een beroep dat aan een wettelijk voorschrift is onderworpen rekerchewerkzaamheden verrichten, geen rekerchebureau zijn in de zin van de Wpbr. De Memorie van Toelichting noemt hier advocaten, notarissen en gerechtsdeurwaarders, vanuit het idee dat deze beroepen al via eigen tuchtrecht zijn gereguleerd. Zou een advocaat zonder Wpbr-vergunning rekerchewerkzaamheden verrichten die niet tot het reguliere werk van een advocaat horen, dan is dat een economisch delict op grond van artikel 2 Wpbr in samenhang met de Wet op de economische delicten. Het toetsingskader van het Hof van Discipline concretiseert wanneer onderzoek buiten de reguliere advocatenarbeid valt: zodra een advocaat zich als onafhankelijk onderzoeker presenteert, is geen sprake meer van partijdige belangenbehartiging en gelden andere normen. Juridische en praktische beperkingen bestaan dus deels al.

Wat ontbreekt: aanscherping en handhaving van bestaande kader

In de praktijk werkt dit stelsel echter onvoldoende. Advocaten bieden nog steeds persoonsgericht onderzoek aan voor cliënten die zij ook vertegenwoordigen, ondanks de uitspraak van het Hof van Discipline en de Wpbr. De grens tussen het reguliere werk van een advocaat en onafhankelijk persoonsgericht onderzoek wordt daarmee opgerekt, en het toezicht daarop is ook onvoldoende effectief.

Er bestaat sowieso een probleem bij de handhaving. Het tuchtrecht van de advocatuur werkt op basis van klachten, niet op basis van actief toezicht. En de Wpbr-toezichthouder is niet bevoegd ten aanzien van advocaten, omdat artikel 1 lid 3 hen uitzondert. Voor betrokkenen die een door een advocaat uitgevoerd onderzoek als onzorgvuldig ervaren, is het daarmee niet duidelijk waar zij terecht kunnen.

Het bestaande kader moet daarom worden verduidelijkt, aangescherpt en beter gehandhaafd. Daarvoor zijn verschillende opties denkbaar. Een eerste optie is aanpassing van artikel 1 lid 3 Wpbr, zodat de uitzondering voor wettelijk gereguleerde beroepen niet langer geldt voor rekerchewerkzaamheden die als onafhankelijk onderzoek worden gepresenteerd. Een advocaat die zich als onafhankelijk onderzoeker presenteert, valt dan onder de vergunningsplicht en moet aan dezelfde kwaliteitseisen voldoen als ieder ander bureau. Een tweede optie is aanscherping van de gedragsregels van de advocatuur in samenwerking met de Nederlandse Orde van Advocaten. Een combinatie van beide opties is ook mogelijk. Daarnaast zou in beide gevallen een transparantieplicht kunnen gelden: een advocaat die onderzoek uitvoert, maakt aan betrokkenen en in het rapport kenbaar in welke hoedanigheid hij optreedt en of er een bestaande adviesrelatie is met de opdrachtgever.

Welke route ook wordt gekozen, in lijn met het Hof van Discipline vind ik dat het verschoningsrecht op gespannen voet staat met de plicht van de een onderzoeker tot objectief onderzoek en volledige rapportage. Een advocaat die zijn cliënt vertegenwoordigt, kan deze rollen mijns inziens dan ook niet tegelijkertijd vervullen.

Aanbeveling 10. Scherp de beperking aan dat advocaten geen persoonsgericht onderzoek doen

Verduidelijk en scherp de bestaande beperkingen aan, bijvoorbeeld via aanpassing van artikel 1 lid 3 Wpbr of de gedragsregels van de advocatuur. Overweeg daarnaast een transparantieplicht in voor advocaten die onderzoek uitvoeren. Ook moet hier beter op worden gehandhaafd.

3.6 Bijzondere positie van intern onderzoek

Niet al het persoonsgericht onderzoek wordt extern uitgevoerd. Werkgevers doen ook vaak zelf intern onderzoek, vanuit hr, een integriteitsbureau of een specifieke functionaris. Dit komt veel voor, met name in grote organisaties met eigen expertise, en kan goed functioneren wanneer het zorgvuldig gebeurt. Maar wanneer intern onderzoek onzorgvuldig is, zijn de negatieve gevolgen voor melder, beschuldigde en organisatie net zo groot als bij extern onderzoek. De risico's kunnen soms zelfs groter zijn, omdat de machtsverhouding binnen een organisatie ongelijk kan zijn en de onderzoeker voor diens werk nog meer afhankelijk is van de organisatie zelf. Het is daarom onwenselijk dat intern onderzoek aan veel lichtere eisen moet voldoen dan extern onderzoek.

Door verschillende juridische kaders ontbreken uniforme kwaliteitseisen

Intern onderzoek valt niet onder de Wpbr, omdat die wet is gericht op bureaus die met winstoogmerk voor derden recherchewerkzaamheden verrichten. Wel zijn er andere kaders die intern onderzoek raken. De Arbeidsomstandighedenwet verplicht werkgevers tot beleid ter voorkoming en beperking van psychosociale arbeidsbelasting, waaronder seksueel grensoverschrijdend gedrag. De Wet bescherming klokkenluiders stelt procedurele eisen aan meldprocedures. Artikel 7:611 van het Burgerlijk Wetboek eist goed werkgeverschap. Daarnaast bestaan er sectorspecifieke instrumenten zoals de Baseline Intern Persoonsgericht Onderzoek (BIPO) voor de Rijksoverheid en de Handreiking Intern Onderzoek van het Huis voor Klokkenluiders.

Het gevolg is dat kwaliteitseisen sterk verschillen per sector en werkgever. Een medewerker bij het Rijk kan zich beroepen op de BIPO, een medewerker bij een grote werkgever met goed integriteitsbeleid op interne protocollen. Bij werkgevers zonder dergelijk beleid gelden de Arbowet en de norm van goed werkgeverschap onverkort, maar dit zijn open normen die per werkgever anders worden ingevuld en in de praktijk moeilijk houvast bieden. Dat is met name problematisch voor zowel melders als beschuldigten, van wie grote belangen op het spel staan: hun baan, hun reputatie en hun positie binnen de organisatie.

Normen voor intern onderzoek

Het stelsel van de Wpbr, waaronder vergunningen, erkenningen, de persoonsgebonden pas, het register en het toezicht, is ingericht voor externe bureaus en niet toepasbaar op intern onderzoek. Wat wél kan en moet gelden zijn de kwaliteitseisen uit dit advies. Concreet gaat het om vier onderdelen.

Ten eerste de kern van de voortoets uit paragraaf 3.3: de werkgever beoordeelt vooraf of onderzoek het juiste middel is, wat de onderzoeksvraag is en of minder

ingrijpende interventies niet volstaan. Bij intern onderzoek is die afweging net zo relevant als bij een externe opdracht.

Ten tweede de rapportage-eisen uit paragraaf 3.4: scheiding tussen bevindingen en conclusies, vastlegging van de gehanteerde methodiek, en verantwoording van hoor en wederhoor. Een intern onderzoeksrapport dat wordt gebruikt voor arbeidsrechtelijke maatregelen moet net zo controleerbaar zijn als een extern rapport. De rechter toetst dit in de praktijk ook al. Ook moeten de normen voor de omgang met betrokkenen bij grensoverschrijdend gedrag uit paragraaf 3.4 worden toegepast; een effectieve mogelijkheid tot verweer voor de beschuldigde, en een balans met de bescherming van de melder.

Ten derde moet de werkgever waarborgen dat de interne onderzoeker over passende deskundigheid beschikt voor het type onderzoek. Dat hoeft niet gekoppeld te zijn aan een specifiek diploma, maar de werkgever moet kunnen verantwoorden waarom de onderzoeker voldoende deskundig is voor het onderzoek.

Ten vierde moet de werkgever de onafhankelijkheid van het interne onderzoek waarborgen. De onderzoeker zou niet hiërarchisch afhankelijk mogen zijn van de bij het onderzoek betrokken personen, en mag geen belang hebben bij een bepaalde uitkomst. De werkgever verantwoordt in het onderzoeksrapport hoe de onafhankelijkheid is gewaarborgd. Als die onafhankelijkheid intern niet haalbaar is, dan is dat een goede reden om het onderzoek extern uit te laten voeren.

Deze eisen gelden voor intern onderzoek dat als formeel persoonsgericht onderzoek wordt opgezet: een onderzoek met een onderzoeksvraag, bevindingen en een rapport dat kan leiden tot maatregelen jegens betrokkenen. Informele gesprekken of eerste inventarisaties naar aanleiding van een melding vallen hier niet onder.

Aanbevelingen voor gelijkwaardige kwaliteitseisen voor intern en extern onderzoek

Via welke wettelijke route deze kwaliteitseisen van toepassing worden verklaard op intern onderzoek, vraagt nadere uitwerking. De Arbowet zou een route kunnen zijn, gelet op de bestaande verplichting tot PSA-beleid, al werkt die wet vooral met doelvoorschriften en niet met gedetailleerde eisen. De Wet bescherming klokkenluiders is een andere mogelijkheid, omdat die al procedurele eisen stelt aan meldprocedures en intern onderzoek daar een logisch verlengstuk van is. Maar ook andere regelingen zijn denkbaar, de haalbaarheid hiervan moet nader worden uitgezocht.

Daarnaast loopt de handhaving bij intern onderzoek anders dan bij extern onderzoek. De Wpbr-toezichthouder en de externe klachtencommissie uit hoofdstuk 5 zijn ingericht voor vergunde bureaus, niet voor werkgevers. De rechter kan achteraf toetsen, en doet dat ook. Het is de vraag of er actiever toezicht gewenst is voor intern onderzoek. De Nederlandse Arbeidsinspectie zou hier een rol kunnen spelen, gegeven haar bestaande bevoegdheid op het terrein van PSA-beleid. Ook dit vraagt nadere uitwerking.

Aanbeveling 11. Waarborg gelijkwaardige kwaliteitseisen voor intern persoonsgericht onderzoek

Veranker wettelijk dat een aantal normen voor extern persoonsgericht onderzoek, waaronder de kern van de voortoets, de rapportage-eisen, de waarborgen voor deskundigheid en onafhankelijkheid, van toepassing zijn op intern persoonsgericht onderzoek. De wettelijke route en de handhaving vragen nadere uitwerking door de wetgever, in samenspraak met de branche, de Nederlandse Arbeidsinspectie en deskundigen.

3.7 Bijzondere positie van cultuuronderzoek buiten de Wpbr

Dit hoofdstuk behandelt in eerste instantie de wettelijke eisen aan persoonsgericht onderzoek. Voor cultuuronderzoek geldt een andere situatie, het valt immers niet onder de Wpbr. Dat moet mijns inziens ook zo blijven.

Zoals aangegeven in paragraaf 2.1 richt de Wpbr zich op onderzoek dat herleidbaar is tot identificeerbare personen. Cultuuronderzoek richt zich juist op patronen, structuren en organisatiecultuur. Een wettelijke uitbreiding die cultuuronderzoek onder de Wpbr zou brengen, is zowel juridisch als inhoudelijk niet logisch: cultuuronderzoek heeft een eigen methodologie, een eigen doel en een eigen set waarborgen, die niet passen binnen het stelsel dat voor persoonsgericht onderzoek is ontworpen.

Dat betekent niet dat cultuuronderzoek juridisch ongereguleerd is. De Arbowet, de AVG en de norm van goed werkgeverschap zijn allemaal deels van toepassing op cultuuronderzoek, zonder het als onderzoeksvorm specifiek te regelen. Voor kwaliteitsborging is de branche van cultuuronderzoek zelf primair aan zet. In hoofdstuk 6 werk ik uit hoe cultuuronderzoek zich als professioneel vakgebied kan ontwikkelen. De aanbevelingen uit hoofdstuk 2 zijn voor cultuuronderzoek wel van belang, juist omdat het raakvlak met persoonsgericht onderzoek in de praktijk vaak diffuus is.

Aanbeveling 12. Houd cultuuronderzoek buiten de Wpbr, maar verbeter en borg de kwaliteit

Breng cultuuronderzoek niet onder de reikwijdte van de Wpbr. Maar verbeter en borg waar mogelijk de kwaliteit. Dat is primair een verantwoordelijkheid van de branche, via professionele standaarden, opleidingen en keurmerken. De aanbevelingen hiervoor staan in hoofdstuk 6. Bestaande wettelijke kaders zoals de Arbowet en de AVG bieden daarnaast een bodem voor zorgvuldigheid.

4. Deskundigheid beter borgen via opleiding, nascholing en registratie

De huidige opleidingsstructuur voor particulier onderzoekers is onvoldoende ingericht op de (regelmatig complexe) casuïstiek waar onderzoekers mee te maken krijgen. Onderzoek doen naar seksueel grensoverschrijdend gedrag en sociale veiligheid op de werkvloer stelt specifieke eisen aan hun kennis, ervaring en vaardigheden. Ze krijgen te maken met situaties waarin grensoverschrijdend gedrag, machtsverhoudingen, trauma's en organisatiedynamiek een rol spelen. Bovendien kunnen de uitkomsten van het onderzoek ingrijpende gevolgen hebben voor de betrokken personen. In dit hoofdstuk beschrijf ik hoe de deskundigheid van onderzoekers structureel kan worden geborgd, van instroom van nieuwe onderzoekers tot blijvende vakbekwaamheid.

4.1 Basisopleiding voor alle particuliere onderzoekers

Vanwege de verschillende en soms complexe casuïstiek waar onderzoekers mee te maken krijgen, is het belangrijk dat zij niet alleen juridisch onderlegd zijn, maar ook over communicatieve, methodische en sociaalwetenschappelijke vaardigheden beschikken. In deze paragraaf ga ik in op de basisopleiding voor alle particuliere onderzoekers. In paragraaf 4.2 werk ik uit hoe deze basisopleiding kan worden uitgebreid met specialisaties.

De huidige opleiding tot Particulier Onderzoeker

Op grond van de Rpbr moeten nieuwe particuliere onderzoekers in het bezit zijn van een diploma Particulier Onderzoeker. Dit diploma wordt afgegeven door de Stichting Vakbekwaamheid Particuliere Beveiligingsorganisaties (SVPB), eventueel nadat de kandidaat een opleiding bij een zelf gekozen private opleider heeft gevolgd. Dit is echter niet verplicht.

In samenwerking met de branche heeft de SVPB de opleiding recent gemoderniseerd. De nieuwe exameneisen zijn vanaf september 2025 van kracht voor het theorie-examen en vanaf januari 2026 voor het casusexamen. De vernieuwde opleiding stelt steviger eisen aan kennis van de privacygedragscode, de AVG en het bredere wettelijke kader. Daarmee is een belangrijke stap gezet. De SVPB en de branche verdienen erkenning voor het werk dat hier is verzet.

Verdere versterking via evaluatie

Met de vernieuwde exameneisen is een belangrijke basis gelegd. De eindtermen dekken nu de intake en opdrachtaanvaarding, de belangrijkste onderzoeksmethoden, de interviewtechniek, de rapportage en het wettelijk kader breed en gedegen.

Maar de vernieuwde opleiding is nog nauwelijks in de praktijk getoetst. De nieuwe exameneisen zijn pas sinds september 2025 van kracht en of ze het gewenste effect hebben, zal moeten blijken. Ik beveel daarom aan dat de SVPB het effect van de vernieuwde opleiding periodiek evalueert en de eindtermen waar nodig actualiseert, in samenwerking met de branche, opleiders en deskundigen. De kwaliteitseisen aan uitvoering en rapportage uit dit advies bieden daarbij een toetskader: waar de praktijk laat zien dat onderzoeken op die punten tekortschieten, kan de opleiding worden aangescherpt.

Een gemeenschappelijk referentiekader invoeren voor opleiders

Op dit moment bieden verschillende private opleiders de opleiding tot Particulier Onderzoeker aan op basis van de exameneisen van SVPB, zonder gemeenschappelijk referentiekader. Iedere opleider geeft zelf vorm aan het curriculum. Dat past bij de Nederlandse stelsels waarin pedagogische vrijheid en concurrentie kunnen bijdragen aan kwaliteit. Tegelijkertijd zou een gemeenschappelijk referentiekader, ontwikkeld door de SVPB en de branche, opleiders kunnen ondersteunen bij het versterken van hun curriculum. Dit kader is bedoeld als hulpmiddel. Het biedt een breed gedragen vertrekpunt dat opleiders kunnen volgen, aanvullen of aanpassen, met de eindtermen van SVPB als bindende norm. Eventuele inbedding in het Nederlands Kwalificatieraamwerk (NLQF) kan worden overwogen om het opleidingsniveau formeel transparant te maken.

Aanbeveling 13. Evalueer de vernieuwde basisopleiding en actualiseer periodiek

Evalueer als SVPB het effect van de vernieuwde exameneisen in de praktijk en actualiseer de eindtermen periodiek, in samenwerking met de branche, opleiders en deskundigen. De kwaliteitseisen uit dit advies bieden daarbij een toetskader.

Aanbeveling 14. Implementeer een gemeenschappelijk referentiekader voor opleiders

Ontwikkel als SVPB en branche een gemeenschappelijk referentiekader voor opleiders, als hulpmiddel bij het versterken van het curriculum.

4.2 Specialisaties voor specialistisch onderzoek

Niet elk persoonsgericht onderzoek vraagt dezelfde kennis en vaardigheden. In paragraaf 3.1 heb ik aanbevolen om in de Wpbr een onderscheid te maken tussen basisonderzoek en complex onderzoek, waarbij onderzoek naar seksueel grensoverschrijdend gedrag in elk geval onder complex onderzoek valt. Die differentiatie moet doorwerken in de opleidingstructuur. Een onderzoeker die alleen basisonderzoek doet, heeft de basisopleiding nodig. Wie specialistisch onderzoek wil doen, heeft daarbovenop een specialisatie nodig.

Basisopleiding aanvullen met specialisatiemodules

Ik beveel een modulaire opbouw aan: een basisopleiding voor alle particuliere onderzoekers, aangevuld met specialisatiemodules voor meer specialistische vormen van onderzoek. Deze opbouw sluit aan bij hoe in andere beroepsgroepen, zoals de gezondheidszorg of de juridische sector, het onderscheid tussen basis en specialisatie wordt vormgegeven.

De specialisatiemodules moeten op een werk- en denkniveau worden ingericht dat past bij de complexiteit van het werk. Bij onderzoek naar seksueel of ander grensoverschrijdend gedrag of complexe integriteitsschendingen komen juridische, gedragsmatige, sociaalwetenschappelijke en organisatiekundige aspecten samen, met ingrijpende gevolgen voor betrokkenen. Dat vraagt om andere kennis en vaardigheden dan de basisopleiding biedt.

Naast de SGOG-specialisatie zijn ook andere specialisaties denkbaar, zoals voor bepaalde integriteitsschendingen of complex fraudeonderzoek. Deze kunnen in de tijd worden ontwikkeld. Specialistische digitale onderzoekstechnieken, zoals digitaal forensisch onderzoek en open-bronnenonderzoek, lenen zich eveneens voor afzonderlijke specialisatiemodules.

Alleen onderzoekers met de bijbehorende specialisatie mogen het betreffende type specialistisch onderzoek uitvoeren. Voor opdrachtgevers, betrokkenen en toezichhouders moet zichtbaar zijn welke specialisaties een onderzoeker heeft. Hoe die zichtbaarheid wordt georganiseerd, werk ik uit in paragraaf 4.3. Bij complexe casuïstiek zal soms een multidisciplinaire teamsamenstelling nodig zijn. De meeste onderzoekers zullen immers niet alle relevante deskundigheid bezitten.

De SVPB kan een centrale rol spelen bij het ontwikkelen en afnemen van specialisatie-examens, in samenwerking met opleiders, deskundigen en de branche. Of de SVPB dit zelf doet of dat andere examenorganisaties betrokken worden, is een vormgevingsvraag voor de SVPB en de branche.

Specialisatie voor onderzoek naar seksueel grensoverschrijdend gedrag

Voor onderzoek naar seksueel grensoverschrijdend gedrag is een specifieke specialisatie nodig. Onderzoekers hebben kennis en vaardigheden nodig die in de

basisopleiding niet of slechts kort aan bod komen. Concreet gaat het in elk geval om:

- Kennis over de aard, dynamiek en impact van seksueel grensoverschrijdend gedrag, inclusief samenhang met seksisme, racisme, discriminatie, pesten en intimidatie
- Kennis over machtsverhoudingen en genderverhoudingen op de werkvloer, en hoe deze grensoverschrijdend gedrag in de hand kunnen werken of in stand houden
- Traumasensitief werken: gespreksvoering met mogelijk getraumatiseerde mensen, zonder de betrokkene verder te schaden
- Specifieke gespreksvoering met melders en beschuldigen, met aandacht voor Zowel ondersteuning van melders als evenwichtige bevraging van beschuldigen
- Kennis van het beleidskader, waaronder de Arbowet, de Wbk en gedragscodes in verschillende sectoren
- Zorgvuldige rapportage in deze gevoelige context, gericht op feitelijke vaststelling zonder dat het onderzoeksproces of de rapportage betrokkenen verder schaadt

Met deze lijst wil ik richting geven aan de specialisatie. De precieze inhoud is aan de SVPB, opleiders en deskundigen.

Aanbeveling 15. Ontwikkel specialisatiemodules voor complex onderzoek

Ontwikkel specialisatiemodules op passend werk- en denkniveau. Voor SGOG-onderzoek omvat de specialisatie in elk geval de in deze paragraaf genoemde kennis- en vaardigheidsdomeinen. Andere specialisaties (waaronder integriteitsschendingen, complex fraudeonderzoek en digitale onderzoekstechnieken) kunnen in de tijd worden ontwikkeld. Alleen onderzoekers met de bijbehorende specialisatie mogen het betreffende type complex onderzoek uitvoeren.

4.3 Persoonsgebonden pas en landelijk register invoeren

In de huidige Wpbr werkt de toegang tot het beroep van particulier onderzoeker op twee niveaus. De vergunning op grond van artikel 2 wordt verleend aan het onderzoeksbureau. De medewerker moet daarnaast toestemming krijgen van de korpschef om als particulier rechercheur te werken. Deze toestemming, in de praktijk de 'gele pas' genoemd, wordt afgegeven na een betrouwbaarheidstoets en is gekoppeld aan het bureau. Wisselt een onderzoeker van werkgever, dan moet een nieuwe pas worden aangevraagd.

Dit systeem past niet bij een stelsel waarin differentiatie en specialisatie leidend worden. Specifieke deskundigheid voor complex onderzoek is een kenmerk van de persoon, niet van het bureau. Een persoonsgebonden pas die met de onderzoeker meegaat en zichtbaar maakt welke basisopleiding en specialisaties hij of zij heeft behaald, sluit beter aan bij de logica van dit advies.

Van bureaugebonden naar persoonsgebonden pas

Daarom beveel ik aan om de huidige toestemming voor recherchemedewerkers om te vormen tot een persoonsgebonden pas. De pas blijft bij de onderzoeker bij wisseling van werkgever en bevat informatie over basisopleiding, eventuele specialisaties en geldigheidsduur (zie paragraaf 4.4).

Dit heeft drie voordelen. Voor onderzoekers betekent het minder administratieve last bij wisseling van werkgever: de opgebouwde expertise zit bij de persoon, niet bij het bureau, en met de pas kunnen ze dat aantoonbaar met zich meenemen. Voor opdrachtgevers en betrokkenen wordt direct verifieerbaar of de onderzoeker die het werk daadwerkelijk uitvoert, bevoegd is voor dat type onderzoek. In het huidige systeem is dat niet controleerbaar en vertrouwt de opdrachtgever op wat het bureau zegt. Daarnaast is een persoonsgebonden pas nuttig voor de voorgestelde differentiatie in het stelsel; zonder een persoonsgebonden pas is het moeilijker handhaafbaar dat alleen onderzoekers met de juiste kennis en vaardigheden specialistisch onderzoek uitvoeren.

De betrouwbaarheidstoets door de korpschef blijft van kracht. Die toets borgt de integriteit van de onderzoeker op basis van strafrechtelijke en justitiële gegevens waar alleen de politie toegang toe heeft. De persoonsgebonden pas vult dit aan met inhoudelijke informatie over opleiding en specialisaties. Beide functies zijn nodig, maar gescheiden: integriteit wordt getoetst door de korpschef, deskundigheid via de SVPB.

Een landelijk register invoeren met gelaagde toegang

Naast de pas is een register nodig waarin de pasgegevens worden bijgehouden. De SVPB beheert al een diplomaregister, dat wordt gebruikt door werkgevers om SVPB-verklaringen op te vragen die nodig zijn bij de aanvraag van legitimatiebewijzen. De basisinfrastructuur bestaat dus al. Er is een uitbreiding nodig met koppeling aan de persoonsgebonden pas, registratie van specialisaties, koppeling aan herregistratie en nascholing (paragraaf 4.4) en een gelaagde toegangsstructuur. De SVPB ligt voor de hand als beheerder. Het register krijgt in het voorgestelde stelsel een bredere functie dan alleen diplomaregistratie: het wordt ook een instrument voor toezicht, een verificatiemiddel en de basis voor herregistratie. Dat vraagt om voldoende capaciteit bij de SVPB om deze rol te vervullen.

De vraag hoe toegankelijk het register moet zijn is ingewikkelder. Aan de ene kant is transparantie belangrijk; opdrachtgevers en betrokkenen moeten kunnen verifiëren of een onderzoeker bevoegd is. Aan de andere kant zijn er reële risico's. Particulier onderzoek raakt regelmatig aan gevoelige zaken en kan tegenreacties oproepen. Een volledig openbaar register waarin op naam kan worden gezocht, maakt onderzoekers in hun privéleven kwetsbaar. Dat geldt in het bijzonder voor onderzoekers met een eenmanszaak.

Daarom kan worden gedacht aan gelaagde toegang. In een eerste laag is voor opdrachtgevers, betrokkenen, toezichthouders en klachtencommissies verificatie op pasnummer mogelijk: wie het pasnummer heeft, kan controleren of dit hoort bij een geldige registratie en welke specialisaties hieraan gekoppeld zijn. De onderzoeker verstrekt het pasnummer aan betrokkenen wanneer zij daarom vragen. In een tweede, openbare laag worden alleen geaggregeerde gegevens getoond, bijvoorbeeld op bureauniveau of als totaal voor zelfstandig gevestigden.

Onderzoekers die zich kwetsbaar voelen, kunnen kiezen voor afgeschermd registratie waarbij ook de bureauekoppeling niet zichtbaar is en alleen verificatie op pasnummer mogelijk is. Zoeken op naam zou in geen enkele laag mogelijk moeten zijn.

De precieze uitwerking, inclusief criteria voor afgeschermd registratie en aansluiting op de AVG, vraagt om uitwerking door de SVPB in samenspraak met de Autoriteit Persoonsgegevens (AP), de branche en deskundigen.

Overgangsregeling toepassen voor zittende onderzoekers

Voor onderzoekers die al onder de huidige systematiek werken, is een zorgvuldige overgangsregeling nodig. Zij hebben hun werk veelal jarenlang gedaan, zonder

dat de huidige opleiding hen voorbereidde op de specialisaties die in de nieuwe structuur worden gevraagd. Voor onderzoekers die complex onderzoek willen blijven uitvoeren geldt dat zij aantoonbaar de bijbehorende specialisatie moeten behalen. Hier kunnen ervaringscertificaten, erkenning van eerder verworven competenties (EVC) en aangepaste leerwegen een rol spelen. Daarbij moet een redelijke overgangstermijn worden vastgesteld, afgestemd op de beschikbaarheid van de specialisatieopleidingen. Zonder termijn kan de overgangsregeling eindeloos duren en verandert er in de praktijk niets.

Aanbeveling 16. Voer een persoonsgebonden pas voor onderzoekers is

Vorm de huidige bureaugebonden toestemming om tot een persoonsgebonden pas die meegaat met de onderzoeker bij wisseling van werkgever en de behaalde basisopleiding, specialisaties en geldigheidsduur bevat. De betrouwbaarheidstoets door de korpschef blijft van kracht.

Aanbeveling 17. Bouw het diplomaregister uit tot landelijk register voor de persoonsgebonden pas

Bouw het diplomaregister van de SVPB uit tot landelijk register voor de persoonsgebonden pas. Ontsluit dit via gelaagde toegang: verificatie op pasnummer voor opdrachtgevers, betrokkenen, toezichthouders en klachtencommissies, en een openbare laag met alleen geaggregeerde gegevens. Zoeken op naam is niet mogelijk. Voor kwetsbare onderzoekers is afgeschermd registratie mogelijk. De uitwerking, inclusief AVG-aansluiting, vraagt om samenspraak met de AP, de branche en deskundigen.

4.4 Herregistratie en nascholing verplicht stellen

Voor particuliere onderzoekers is er nu nog geen verplichte nascholing. Maar een onderzoeker die in 2020 zijn diploma heeft gehaald en daarna nooit meer iets aan zijn ontwikkeling heeft gedaan, beschikt in 2026 niet meer over actuele kennis. Vakken verouderd, wetgeving verandert, jurisprudentie ontwikkelt zich, maatschappelijke inzichten over grensoverschrijdend gedrag verschuiven, en de onderzoekspraktijk wordt voortdurend met nieuwe vragen geconfronteerd. Permanente educatie hoort daarom bij dit beroep, zoals dat in de advocatuur, de accountancy en de zorg al langer praktijk is.

Verplicht nascholing en herexamineren

Ik beveel aan verplichte nascholing in te voeren, bij voorkeur via een puntensysteem waarbij trainingen, intervisie, kennissessies en vakinhoudelijke bijeenkomsten meetellen voor aantoonbaar deskundigheidsonderhoud.

Bij een dergelijk systeem horen heldere afspraken over welke activiteiten meetellen en met hoeveel punten. Daarbij verdient ook intervisie een eigen plek: in onderzoek naar grensoverschrijdend gedrag is reflectie op casuïstiek met collega's wezenlijk. Een systeem dat alleen op trainingen leunt mist een belangrijk onderdeel bij het onderhouden van de deskundigheid.

Voor onderzoekers met een specialisatie moet een deel van de nascholing op die specialisatie gericht zijn. Een onderzoeker met de SGOG-specialisatie haalt een deel van de punten op dat terrein, omdat de inzichten zich daar snel ontwikkelen. De precieze vormgeving van het puntensysteem moet uitgewerkt worden in samenwerking met de SVPB en de branche. De SVPB en de branche kunnen daarbij ook het nascholingsaanbod stimuleren, met name op het specialisatieterrein, waar de markt kleiner is. De nascholingsplicht zou vervolgens

in moeten gaan op het moment dat het puntensysteem operationeel is en onderzoekers een redelijke termijn hebben gehad om aan de eisen te voldoen.

Naast nascholing is periodiek herexamineren van belang, in ieder geval voor de specialisaties. Nascholing borgt dat onderzoekers blijven bij ontwikkelingen in het vak, maar toetst niet of het kennisniveau daadwerkelijk op peil is. Een onderzoeker die regelmatig kennissessies bijwoont, hoeft daarmee nog niet te beschikken over de vaardigheden die het werk in de praktijk vraagt. Periodiek herexamineren toetst of de onderzoeker de kennis en vaardigheden beheerst die bij de specialisatie horen. Een cyclus van vijf jaar sluit aan bij de geldigheidsduur van de vergunning en is in andere beroepsgroepen gangbaar. De SVPB werkt de vormgeving uit in samenwerking met de branche en deskundigen, waarbij herexamineren zowel kennis als praktische vaardigheden moet toetsen.

Herregistratie invoeren en koppeling aan de pas

Het onderhouden van de deskundigheid moet daarbij een vereiste zijn voor het verlengen van registraties. De huidige gele pas (legitimatiebewijs voor researchwerkzaamheden, afgegeven door de korpschef) is drie jaar geldig. Daarnaast geldt voor leidinggevendenden een aparte toestemming van Justis met een maximale geldigheidsduur van vijf jaar. Beide zijn ook gekoppeld aan een betrouwbaarheidstoets.

Alleen wie de nascholingspunten op orde heeft, krijgt verlenging van de registratie. Voor in ieder geval de specialisaties geldt bovendien dat het periodiek herexamen moet zijn behaald. Wie niet aan de eisen voldoet, raakt de registratie kwijt en kan het werk niet voortzetten zonder eerst de nascholing af te ronden. Dit kan ook gevolgen hebben voor het bureau: als een gespecialiseerde onderzoeker door ontbrekende nascholing de registratie verliest, kan het bureau onder het minimumaantal gespecialiseerde onderzoekers komen, waardoor de opschortingsregeling uit paragraaf 3.2 in werking treedt.

Op deze manier ontstaat een koppeling tussen pas, nascholing en herregistratie. Het register uit paragraaf 4.3 fungeert als plek waar deze informatie bewaart wordt. De precieze vormgeving, inclusief duur van registratieperioden en aantal vereiste punten, vraagt om uitwerking met branche en deskundigen.

Aanbeveling 18. Voer verplichte nascholing en periodiek herexamineren in

Voer verplichte nascholing in met een puntensysteem waarin trainingen, kennissessies en vakinhoudelijke bijeenkomsten meetellen. Ook intervisie moet een structurele plek krijgen. Voor specialisaties geldt dat een deel van de punten op het specialisatieterrein wordt gehaald. Voer daarnaast periodiek herexamineren in voor de specialisaties, waarbij zowel kennis als praktische vaardigheden worden getoetst.

Aanbeveling 19. Koppel herregistratie aan nascholing.

Koppel de geldigheidsduur van de pas zowel aan de betrouwbaarheidstoets als aan aantoonbaar onderhouden deskundigheid via nascholing en, voor de specialisaties, periodiek herexamineren. Beheer en uitwerking liggen bij de SVPB, in samenspraak met de branche en deskundigen.

4.5 Deskundigheid van cultuuronderzoekers borgen

Voor cultuuronderzoek geldt wederom een andere situatie. Omdat cultuuronderzoek buiten de Wpbr valt, valt het daarmee ook buiten het opleidingsstelsel dat aan de Wpbr is gekoppeld. Er is geen verplicht diploma, geen

vergunningensysteem en geen wettelijk afdwingbare nascholing. Dat moet ook zo blijven, zoals beargumenteerd in paragraaf 3.7. Tegelijkertijd vraagt cultuuronderzoek om hoogwaardige deskundigheid, juist omdat het werk gevoelig is. Goede opleidingen verdienen daarom aandacht, ook al loopt de route via de branche.

Cultuuronderzoekers hebben verschillende opleidingsachtergronden

Cultuuronderzoekers kunnen op verschillende manieren in het vak terecht komen; bijvoorbeeld via een academische achtergrond in sociale wetenschappen, organisatiekunde of psychologie, maar ook via organisatieadvies, hr of vertrouwenswerk. Deze brede achtergrond brengt verschillende perspectieven in de praktijk, wat voordelen met zich meebrengt. Maar de inhoudelijke en methodische standaarden zijn niet voor iedereen even duidelijk, en opdrachtgevers kunnen daardoor moeilijker beoordelen of een cultuuronderzoeker over de juiste deskundigheid beschikt.

Erkende opleidingen voor cultuuronderzoekers ontwikkelen met een keurmerk

Ik raad aan dat opleidingen voor cultuuronderzoekers worden ontwikkeld of versterkt. Ik zie dat dat de afgelopen tijd in de praktijk ook op gang is gekomen, en ik hoop dat deze initiatieven worden doorgezet.

De opleidingen kunnen eventueel worden aangevuld met een herkenbaar keurmerk. Een keurmerk kan zichtbaar maken welke opleidingen voldoen aan een breed gedragen niveau, zonder dat de overheid voorschrijft welke opleiding gevolgd moet worden. Voor opdrachtgevers wordt het daarmee makkelijker de juiste expertise te vinden, en voor cultuuronderzoekers ontstaat een richtsnoer. Wel kan een keurmerk pas volledig functioneren als de brancheorganisatie voor cultuuronderzoek uit hoofdstuk 6 voldoende is ontwikkeld om het te dragen. Tot die tijd kunnen bestaande beroepsverenigingen en opleidingsinstellingen een voorlopige rol spelen.

De inhoud van de opleidingen kan bijvoorbeeld organisatiediagnose, kwalitatieve onderzoeksmethoden, het werken met groepsgesprekken en interviews, het beschermen van respondenten (waaronder anonimisering en zorgvuldige rapportage), de wettelijke kaders (Arbowet, AVG, goed werkgeverschap), en de specifieke dynamiek rond grensoverschrijdend gedrag omvatten. Ook het bewaken van de herleidbaarheid en het handelingskader bij verschuiving naar persoonsgericht onderzoek hoort hierbij. De ontwikkeling van curriculum en kwaliteitsstandaarden ligt bij branche, opleiders en deskundigen.

Nascholing en intervisie organiseren voor cultuuronderzoek

Net als bij persoonsgericht onderzoek geldt voor cultuuronderzoek dat vakkennis verouderd. Inzichten op het gebied van hoe organisaties werken, de organisatiecultuur, methodologie en de impact van seksueel en andere vormen van grensoverschrijdend gedrag ontwikkelen zich voortdurend.

Cultuuronderzoekers onderhouden hun deskundigheid daarom via nascholing en intervisie. Anders dan bij persoonsgericht onderzoek hoeft dit niet via een wettelijk puntensysteem, maar wel via een structuur die de branche, eventueel met een beroepsvereniging, opzet. De branche kan nascholing als voorwaarde stellen voor het keurmerk. Daarmee wordt het voor aangesloten bureaus en onderzoekers een verplichting, zonder dat daar wetgeving voor nodig is. In hoofdstuk 6 ga ik verder in op hoe de branche van cultuuronderzoek kan worden georganiseerd.

Aanbeveling 20. Ontwikkel erkende opleidingen voor cultuuronderzoekers met keurmerk

Ontwikkel of versterk opleidingen voor cultuuronderzoekers, met een door de branche vormgegeven kwaliteitskeurmerk. De inhoud bouwt voort op de in deze paragraaf genoemde kennis.

Aanbeveling 21. Organiseer nascholing en intervisie via de branche

Organiseer als branche nascholing en intervisie voor cultuuronderzoekers, eventueel via een beroepsvereniging. Implementeer geen wettelijk puntensysteem, maar wel een structuur die kwaliteit borgt.

5. Toezicht, handhaving en rechtsbescherming beter organiseren

Onderzoek naar grensoverschrijdend gedrag heeft alleen waarde wanneer dit goed en zorgvuldig wordt uitgevoerd. Maar wie controleert of bureaus en onderzoekers werken volgens de Wpbr en de aanbevelingen in dit advies? Wie grijpt in als dat niet zo is? En waar kunnen melders en beschuldigen terecht als zij vinden dat een onderzoek onzorgvuldig is geweest? In dit hoofdstuk ga ik in op het toezicht op vergunning en uitvoering, op de handhaving van de wet, en op de rechtsbescherming van mensen die met particulier onderzoek te maken krijgen.

5.1 Het huidige stelsel en de knelpunten

Het toezicht op particuliere onderzoeksbureaus is in de huidige Wpbr verdeeld over verschillende organisaties. Justis verleent de vergunning op grond van artikel 2 Wpbr en kan deze intrekken of een boete opleggen tot maximaal 11.250 euro op grond van artikel 14 en 15. De korpschef adviseert in dit proces, geeft de gele pas af aan medewerkers en kan deze intrekken. De AP houdt toezicht op de privacygedragscode en de AVG. Voor klachten over een specifiek onderzoek geldt dat ieder vergund bureau een eigen klachtenregeling moet hebben op grond van artikel 18 Rpbr, en een kopie van iedere klacht ter kennis van de minister moet brengen. Daarnaast levert ieder bureau jaarlijks een verslag aan de minister op grond van artikel 16 Rpbr. Tot slot staat de gang naar de civiele rechter open.

Huidige stelsel kent drie knelpunten

Op papier lijkt dit stelsel sluitend, maar in de praktijk zijn er drie wezenlijke knelpunten. Ten eerste is het toezicht overwegend formeel. Justis en de korpschef beschikken over het algemeen niet over inhoudelijke onderzoeksexpertise, of de capaciteit om inhoudelijker te toetsen. De toetsing bij vergunningverlening richt zich op formele eisen zoals diploma's van leidinggevenden, organisatorische randvoorwaarden en de betrouwbaarheidstoets. Of het bureau kwalitatief goed werk levert, wordt niet gecontroleerd. Bij verlenging is dat niet anders. De jaarlijkse verslagen en klachten die op grond van artikel 16 en artikel 18 Rpbr bij de minister binnenkomen, zijn in het huidige stelsel niet gekoppeld aan een inhoudelijke kwaliteitstoets. In de Wpbr staat geen mechanisme waarmee de toezichthouder op basis van deze signalen inhoudelijk kan ingrijpen, en in de kennissessies van dit advies werd aangegeven dat dat ook niet gebeurt. Een bureau dat structureel onzorgvuldig werkt maar aan de formele voorwaarden voldoet, kan in het huidige stelsel zonder consequenties worden verlengd.

Ten tweede zijn de handhavingsmogelijkheden beperkt. De maximale boete van 11.250 euro is voor sommige bureaus weinig afschrikwekkend. Vergunningintrekking is een zwaar middel dat zelden wordt ingezet. Werkbare

tussenmaatregelen ontbreken, zoals voorwaardelijke vergunningen, bestuurlijke aanwijzingen of beperkingen tot bepaalde typen onderzoek. De handhavingsstructuur is bovendien niet ingericht op de differentiatie en specialisaties uit dit advies.

Ten derde is er geen onafhankelijke plek waar melders en beschuldigen terecht kunnen om een onderzoek te laten toetsen. De interne klachtenregelingen liggen per definitie bij het bureau dat het werk heeft uitgevoerd, en het is onduidelijk hoe zorgvuldig en onafhankelijk zij te werk gaan. Artikel 18 Rpbr verplicht het bureau een kopie van ingediende klachten aan de minister te sturen. Dat is een meldplicht, maar geen toetsing, want de wet schrijft niet voor dat de minister of Justis de klacht beoordeelt of er een consequentie aan verbindt. De klager krijgt langs deze weg geen onafhankelijke toetsing van zijn klacht. Wie niet tevreden is, kan wel naar een externe klachtencommissie als die beschikbaar is, of naar de civiele rechter. Vooral de gang naar de rechter is kostbaar, traag en hoogdrempelig. Juist bij onderzoek naar grensoverschrijdend gedrag, waar de impact op melder en beschuldigde groot is, is een laagdrempelige onafhankelijke toetsingsmogelijkheid noodzakelijk.

Huidige aanvullende keurmerken vanuit de branche

Naast het wettelijk stelsel kennen de Nederlandse Veiligheidsbranche (NVB) en de Branchevereniging Particuliere Onderzoeksbureaus (BPOB) eigen kwaliteitsstelsels via keurmerken die jaarlijks worden geaudit. Dat is waardevol, want de keurmerken stellen stevige eisen op organisatie, proces en integriteit. Maar deze keurmerken zijn vrijwillig en bereiken niet alle vergunde bureaus. De keurmerken vullen het wettelijk toezicht aan, maar kunnen het niet vervangen. Mogelijk zouden auditresultaten van de keurmerken wel kunnen dienen als informatiebron voor de toezichthouder bij vergunningverlening en verlenging, zoals uitgewerkt in paragrafen 3.2 en 3.4. Maar de toezichthouder moet uiteindelijk altijd een eigen oordeel vormen.

Op drie punten versterking nodig voor het huidige stelsel

Het stelsel moet op drie punten worden versterkt: er moet inhoudelijker toezicht komen, ruimere en effectievere handhaving, en een onafhankelijke plek waar melders en beschuldigen terecht kunnen. Mijn voorkeur, uitgewerkt in paragraaf 5.2, is een nieuwe onafhankelijke organisatie die deze taken integraal oppakt. In paragraaf 5.3 schets ik hoe het bestaande stelsel kan worden versterkt voor de tussenliggende periode of voor het geval een onafhankelijke organisatie politiek niet haalbaar blijkt. Ook ga ik in op een externe klachtencommissie, die in beide routes een centrale rol heeft.

5.2 Een onafhankelijke organisatie als wenkend perspectief

De drie knelpunten uit paragraaf 5.1 zijn met elkaar verbonden. Het toezicht is formeel omdat de toezichthouder geen inhoudelijke onderzoeksexpertise heeft. De handhaving is versnipperd omdat de bevoegdheden over verschillende organisaties zijn verdeeld, en de rechtsbescherming schiet tekort omdat er geen onafhankelijke plek is voor klachten over individuele onderzoeken. Deze knelpunten zijn moeilijk op te lossen door bestaande organisaties daartoe beter in staat te stellen en vragen om structurele herinrichting.

Mijn voorkeur is een nieuwe onafhankelijke organisatie die de toezichts-, handavings- en klachtenfuncties bundelt: een zelfstandig bestuursorgaan (hierna: zbo), ingesteld bij wet, met eigen inhoudelijke deskundigheid. Dat sluit aan bij hoe op andere terreinen onafhankelijk toezicht is georganiseerd. De AP, de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en de recent opgerichte Nederlandse Autoriteit Uitleenmarkt (NAU) zijn voorbeelden van organisaties die specifiek voor hun terrein zijn georganiseerd.

Een organisatie met drie geïntegreerde taken

De organisatie heeft drie hoofdtaken. De eerste is vergunningverlening en erkenning van specialisaties. In plaats van het overwegend formele toetsen door Justis beoordeelt de organisatie bij afgifte en verlenging of het bureau voldoet aan de eisen uit paragraaf 3.2, waaronder gespecialiseerde onderzoekers, aansluiting bij een externe klachtencommissie en aantoonbare inrichting voor het type onderzoek. Bij verlenging toetst de organisatie op basis van objectieve indicatoren of het bureau in de afgelopen periode aan de kwaliteitseisen heeft voldaan: klachtenhistorie, registratie en nascholing van onderzoekers, ervaringen van opdrachtgevers en eventuele eerdere handhavingsmaatregelen.

Eventueel zouden ook auditresultaten van de branchekeurmerken hierin kunnen worden meegenomen, maar zoals uitgewerkt in paragraaf 3.4 fungeren deze auditresultaten als informatiebron; de organisatie vormt altijd een eigen oordeel. De organisatie beoordeelt dus niet zelf individuele onderzoeken, maar weegt de objectieve indicatoren en grijpt in waar die indicatoren daartoe aanleiding geven.

De tweede is toezicht op naleving van de Wpbr en onderliggende regelgeving. Dit omvat structureel toezicht op basis van de indicatoren uit de eerste taak, aangevuld met ad-hoconderzoek bij meldingen of incidenten. Ook moet gekeken worden naar uitbreiding van het handhavingsinstrumentarium. De maximale boete van 11.250 euro is voor sommige bureaus waarschijnlijk weinig afschrikwekkend. Overweeg een verhoging in combinatie met een gedifferentieerd boetebeleid om dit instrument effectiever te maken. Daarnaast verdienen tussenmaatregelen aandacht, zoals voorwaardelijke vergunningen, bestuurlijke aanwijzingen of tijdelijke beperkingen tot bepaalde typen onderzoek. Deze kunnen via aanpassing van de Wpbr worden ingevoerd, ook nu al.

De derde is klachtenbehandeling via een externe klachtencommissie, toegankelijk voor melders, beschuldigen en andere betrokkenen. De klachtencommissie is de plek waar individuele onderzoeken wél inhoudelijk worden getoetst, op zorgvuldigheid van het proces en naleving van de kwaliteitseisen in de Wpbr. Dit verdient hieronder eigen uitwerking, omdat het voor betrokken bij een onderzoek de meest tastbare nieuwe voorziening is.

Samen vormen deze drie taken een samenhangend stelsel: de vergunning en erkenning stellen de drempel bij instroom en verlenging, het toezicht volgt de signalen en grijpt in bij problemen, en de klachtencommissie biedt de inhoudelijke toetsing van individuele zaken die het toezicht zelf niet kan en niet hoeft te bieden. Daarbij is het wel van belang dat de klachtencommissie binnen het zbo onafhankelijk functioneert van de toezichtsfunctie. De directe lijn tussen klachten en toezicht kan behulpzaam zijn, maar mag er niet toe leiden dat bureaus de klachtenprocedure als verlengstuk van het toezicht ervaren. In andere sectoren is dit opgelost door tuchtrecht en toezicht organisatorisch te scheiden, zoals de Accountantskamer en de AFM in de accountancy. Een vergelijkbare scheiding binnen het zbo zou dan ook logisch zijn.

Nieuwe organisatie vult beperkingen huidige stelsel aan

De nieuwe organisatie vervangt niet alle bestaande toezichthouders. De AP behoudt haar rol op grond van de AVG. De Nederlandse Arbeidsinspectie behoudt haar rol bij het bredere arbobeleid en grensoverschrijdend gedrag op de werkvloer. De nieuwe organisatie pakt op wat nu niet of onvoldoende is belegd: vergunningverlening en erkenning op basis van objectieve kwaliteitscriteria, toezicht dat verder gaat dan beperkte formele controle, en een onafhankelijke klachtencommissie waar betrokkenen de zorgvuldigheid van een individueel onderzoek kunnen laten toetsen.

Een nieuwe organisatie betekent wel extra kosten en organisatorische complexiteit. Tegelijkertijd is de huidige situatie, waarin mensen geen

onafhankelijke plek hebben om hun zaak te laten toetsen en het toezicht beperkt is, in mijn ogen niet houdbaar. De keuze voor een nieuwe organisatie is belangrijk, omdat het probleem in de huidige structuur ook niet goed kan worden opgelost. De governance van het zbo moet zo worden ingericht dat de onafhankelijkheid is gewaarborgd, ook ten opzichte van de sector waarop het toezicht houdt. De financiering van het zbo vraagt wel nadere uitwerking. Een optie is financiering door de sector, waarbij vergunde bureaus naar grootte bijdragen, zoals gangbaar is bij vergelijkbare toezichtsstructuren. Andere opties, zoals rijksfinanciering of een combinatie, zijn ook denkbaar.

De inrichting van een zbo vraagt ook tijd. De ervaring bij vergelijkbare trajecten, zoals de oprichting van de Nederlandse Autoriteit Uitleenmarkt, leert dat het wetgevingstraject en de oprichtingsfase samen drie tot vijf jaar in beslag nemen. In de tussenliggende periode mag het stelsel niet stilliggen. In paragraaf 5.3 schets ik hoe het bestaande stelsel kan worden versterkt. In de tussenliggende periode mag het stelsel niet stilliggen. In paragraaf 5.3 schets ik hoe het bestaande stelsel kan worden versterkt.

Aanbeveling 22. Richt een onafhankelijke organisatie voor toezicht en handhaving op

Richt een zelfstandig bestuursorgaan in dat vergunningverlening en erkenning van specialisaties en toezicht op naleving van de Wpbr bundelt. De organisatie toetst op basis van objectieve indicatoren en grijpt in bij signalen. De handhavingsinstrumenten moeten ruimer zijn dan in het huidige stelsel. Een externe klachtencommissie zou ook onderdeel moeten zijn van deze nieuwe zbo.

5.3 Tussenstap: versterking binnen het bestaande stelsel

De inrichting van een zbo is een traject van jaren. In die tussenliggende periode mag het stelsel niet stilliggen. En mocht de politieke keuze voor een nieuwe organisatie uitblijven, dan is er des te meer reden om het maximale uit het bestaande stelsel te halen. Maar dit moet worden gezien als een opstap naar de structuur uit paragraaf 5.2.

Versterking van toezicht en handhaving

Drie versterkingen verdienen prioriteit, omdat zij ook zonder nieuwe organisatie kunnen worden doorgevoerd.

Ten eerste, een toets op objectieve indicatoren bij vergunningverlening en verlenging. In paragraaf 3.2 is uitgewerkt hoe die toets eruitziet: klachtenhistorie bij de externe klachtencommissie, registratie en nascholing van onderzoekers via het register uit hoofdstuk 4, ervaringen van opdrachtgevers en eventuele eerdere handhavingsmaatregelen. Ook eventueel auditresultaten van branchekeurmerken voor bureaus die daarover beschikken, maar zoals uitgewerkt in paragraaf 3.4 vormt de toezichthouder altijd een eigen oordeel op basis van het geheel aan indicatoren. Deze indicatoren zijn ook zonder diepe inhoudelijke onderzoeksexpertise door Justis en de korpschef te toetsen. Dat vraagt wel om aanpassing van de huidige werkwijze en om voldoende capaciteit om de indicatoren systematisch te verzamelen en te wegen. Maar het gaat niet alleen om meer capaciteit, maar om een andere manier van werken. De huidige werkwijze is overwegend administratief. Het systematisch verzamelen en wegen van inhoudelijke indicatoren is een wezenlijk andere taak. Dat onderstreept dat deze een opstap naar de structurele oplossing uit paragraaf 5.2.

Ten tweede, net als bij de zbo moet worden gekeken naar uitbreiding van het handavingsinstrumentarium. De maximale boete van 11.250 euro is voor sommige bureaus waarschijnlijk weinig afschrikwekkend. Overweeg een verhoging in combinatie met een gedifferentieerd boetebeleid om dit instrument effectiever te maken. Daarnaast verdienen tussenmaatregelen aandacht, zoals voorwaardelijke vergunningen, bestuurlijke aanwijzingen of tijdelijke beperkingen tot bepaalde typen onderzoek. Deze kunnen via aanpassing van de Wpbr worden ingevoerd, ook nu al.

Ten derde, betere samenwerking tussen toezichthouders. Justis, de korpschef, de AP en de Nederlandse Arbeidsinspectie hebben elk hun eigen rol op aangrenzende terreinen, maar werken in de praktijk beperkt samen. Een samenwerkingsstructuur waarin zij signalen en informatie systematisch uitwisselen, maakt het toezicht effectiever. Daarbij is wel een heldere regierol nodig. Zonder aangewezen coördinator is het risico reëel dat de samenwerking vrijblijvend blijft. Welke partij die regierol krijgt, is een keuze voor de wetgever.

Aanbeveling 23. Versterk toezicht en handhaving binnen het bestaande stelsel

Versterk het bestaande stelsel op drie punten: een toets op objectieve indicatoren bij vergunningverlening en verlenging door Justis en de korpschef, uitbreiding van het handavingsinstrumentarium met onder effectievere boetes en tussenmaatregelen, en betere samenwerking en informatieuitwisseling tussen de betrokken toezichthouders.

5.4 Een externe klachtencommissie opstellen

Een externe klachtencommissie is voor melders, beschuldigen en andere betrokkenen een belangrijk onderdeel van het stelsel. Op dit moment kunnen zij bij een onzorgvuldig onderzoek alleen terecht bij de interne klachtenregeling van het bureau zelf, als het bureau die heeft, of bij de civiele rechter. Beide routes zijn ontoereikend: de eerste is niet voor iedereen toegankelijk en niet volledig onafhankelijk, de tweede is kostbaar, vaak een stuk trager en hoogdrempelig. Een externe klachtencommissie, als onderdeel van de nieuwe organisatie, biedt wel die belangrijke onafhankelijkheid en toegankelijkheid.

De commissie behandelt klachten over de uitvoering en uitkomst van persoonsgerichte onderzoeken. Klachten zijn afkomstig van mensen die direct of indirect onderwerp zijn geweest van het onderzoek: melders, beschuldigen, getuigen of derden van wie persoonsgegevens zijn verwerkt. Ook opdrachtgevers kunnen een klacht indienen, maar zijn niet de primaire doelgroep. De commissie toetst of het onderzoek heeft voldaan aan de wettelijke en kwalitatieve eisen uit dit advies, waaronder de voortoets uit paragraaf 3.3, het handelingskader uit 2.2 en de kwaliteits- en rapportage-eisen uit 3.4.

Voor de uitvoerbaarheid van een externe klachtencommissie zijn wel ontvankelijkheidscriteria nodig. Zo kan bijvoorbeeld worden besloten dat de commissie in elk geval geen klachten behandelt waarover al een rechterlijke uitspraak is gedaan, geen klachten die uitsluitend de civielrechtelijke schadebepaling betreffen, en geen klachten die buiten een redelijke termijn worden ingediend. Klachten waarin de interne klachtenregeling van het bureau nog niet is doorlopen, zouden ook niet-ontvankelijk kunnen worden verklaard, tenzij die route redelijkerwijs niet kan worden gevolgd.

Betrokkenen moeten ook tijdens een lopend onderzoek een klacht kunnen indienen bij de commissie. Als betrokkenen pas na afronding van het onderzoek terecht kunnen, dan worden ze geconfronteerd met een voldongen feit: het rapport is dan al opgeleverd en mogelijk al gebruikt voor maatregelen. Juist tijdens het onderzoek kan tijdig ingrijpen schade voorkomen, bijvoorbeeld

wanneer het onderzoek de herleidbaarheidsdrempel uit paragraaf 2.1 bereikt zonder dat het bureau het handelingskader uit paragraaf 2.2 volgt, of wanneer hoor en wederhoor onvoldoende wordt gewaarborgd. De commissie beoordeelt in dat geval of er voldoende aanleiding is voor een behandeling.

Daarnaast is het aan te bevelen dat klachten worden behandeld door een commissie van meerdere leden per zaak, gekozen uit een bredere pool met juridische, methodische en inhoudelijke deskundigheid. De commissie doet bindende uitspraken over de zorgvuldigheid van het onderzoek. Zij kan bijvoorbeeld rectificatie of vernietiging van de rapportage opleggen, en in zwaardere gevallen adviseren tot handhavingsmaatregelen. Bindendheid is essentieel, want zonder bindende uitspraken kan een bureau de uitkomst naast zich neerleggen. Bij bindende uitspraken hoort wel een beroepsmogelijkheid, bijvoorbeeld bij de bestuursrechter.

Tussenoplossing: een externe klachtencommissie binnen het bestaande stelsel

Een externe klachtencommissie is belangrijk, ook als de zbo nog niet in het leven wordt geroepen. Er moet een onafhankelijke plek zijn waar melders, beschuldigen en andere betrokkenen naartoe kunnen. In de huidige situatie hebben de brancheorganisaties eigen externe klachtencommissies waarop leden zijn aangesloten. Maar bureaus zonder branchelidmaatschap hebben geen externe klachtenroute. Zij kunnen alleen achteraf naar de civiele rechter.

Mocht de zbo op korte termijn niet operationeel zijn, dan beveel ik aan ieder vergund bureau in ieder geval moet zijn aangesloten bij een externe klachtencommissie. Dat kan bijvoorbeeld een brancheklachtencommissie zijn, of een nieuwe, aparte centrale klachtencommissie als zbo, los van een toezichtsfunctie. Daarmee heeft elke klager toegang tot een externe route. Op termijn heeft één centrale klachtencommissie, als onderdeel van het zbo uit paragraaf 5.2, wel de voorkeur boven meerdere naast elkaar opererende commissies. Zolang meerdere commissies bestaan, is het risico reëel dat hetzelfde onderzoek bij verschillende klachtencommissies anders behandeld wordt. Daarbij geven de wettelijke eisen uit de Wpbr natuurlijk wel een bodem, maar het heeft de voorkeur dat wanneer de centrale commissie operationeel is, betrokkenen daar hun klacht moeten indienen.

Ongeacht of het gaat om een brancheklachtencommissie of de centrale commissie uit paragraaf 5.2, iedere externe klachtencommissies moeten kwalitatief goed functioneren. Onder andere een onafhankelijke samenstelling met juridische, methodische en inhoudelijke deskundigheid, ontvankelijkheidscriteria, een transparante procedure met hoor en wederhoor, en toegankelijkheid voor klagers ongeacht hun positie belangrijk. Bij de uitwerking van de toegankelijkheid verdienen in ieder geval de volgende punten aandacht: een kosteloze procedure voor klagers, de mogelijkheid van bijstand voor klagers die niet in staat zijn zelfstandig een klacht te formuleren, en de keuze voor zowel schriftelijke als mondelinge behandeling. Dit voorkomt dat er wel klachtencommissies zijn, maar dat zij in de praktijk onvoldoende onafhankelijk, deskundig of toegankelijk zijn.

Aanbeveling 24. Maak een externe klachtencommissie onderdeel van de nieuw op te richten zbo, ter afhandeling van klachten over onderzoeken. De klachtencommissie biedt toetsing van individuele onderzoeken aan de eisen van de Wpbr, zoals geadviseerd in dit advies.

Aanbeveling 25. Verplicht aansluiting bij externe klachtencommissies binnen het bestaande stelsel

Verplicht ieder vergund bureau om aangesloten te zijn bij een hierboven genoemde externe klachtencommissie. Aansluiting bij een klachtencommissie binnen de hierboven genoemde zbo heeft daarbij mijn voorkeur. Maar een aparte centrale externe klachtencommissie is als tussenoplossing ook mogelijk, of aansluiting bij de bestaande externe klachtencommissies van de brancheorganisaties, mits deze voldoende onafhankelijk, deskundig en toegankelijk zijn.

6. De rol van de branche en cultuuronderzoek als professioneel domein

Veel van de aanbevelingen in dit advies betreffen wettelijke maatregelen, opleiding en toezicht. Maar een belangrijk deel van de kwaliteit van particulier onderzoek wordt op dit moment gedragen door de branche zelf, via brancheverenigingen die zich in de afgelopen jaren krachtig hebben ingezet voor professionalisering, met eigen keurmerken en kwaliteitsstandaarden. In dit hoofdstuk ga ik in op de rol van de branche bij persoonsgericht onderzoek en op cultuuronderzoek als eigenstandig professioneel domein. Mijn uitgangspunt daarbij is dat wat de branche heeft opgebouwd waardevol blijft voor de kwaliteit, ook in het stelsel dat ik in dit advies voorstel.

6.1 Brancheverenigingen hebben eigen kwaliteitskeurmerken

In Nederland zijn twee brancheverenigingen actief op het terrein van particuliere onderzoeksbureaus: de Nederlandse Veiligheidsbranche (NVB) met haar sectie Particulier onderzoeksbureau (POB), en de Branchevereniging Particuliere Onderzoeksbureaus (BPOB). Beide hebben de afgelopen jaren met aanzienlijke inzet eigen kwaliteitskeurmerken ontwikkeld.

De keurmerken werken volgens een vergelijkbaar principe: bureaus laten zich vrijwillig toetsen aan een normendocument, via onafhankelijke audits, met geldigheidsduur en periodieke hertoetsing. In beide stelsels is naleving van de privacygedragscode een centrale eis, en is permanente educatie ingebouwd.

Branche neemt met keurmerken verantwoordelijkheid voor de kwaliteit

De keurmerken borgen organisatorische en procesmatige kwaliteit. Een keurmerkhouders heeft een aantoonbaar kwaliteitssysteem, werkende klachtenregeling, gestructureerde rapportage, integriteitsbeleid en hanteert de privacygedragscode. Voor opdrachtgevers is dit een belangrijk signaal van kwaliteit en betrouwbaarheid. Voor de branche zijn de keurmerken een instrument waarmee de sector eigen verantwoordelijkheid voor kwaliteit waarmaakt, naast wat de overheid via wet en toezicht regelt.

Met de veranderingen die ik elders in dit advies voorstel, ontstaan natuurlijke aanknopingspunten voor verbinding met het nieuwe stelsel en doorontwikkeling. De aanvullingen uit hoofdstuk 4 op methodische vaardigheden, de specialisaties voor complex onderzoek en de differentiatie uit hoofdstuk 3 kunnen ook in de

keurmerken landen. In paragraaf 6.2 werk ik uit hoe dat vorm krijgt en welke rol de keurmerken in het bredere stelsel kunnen vervullen.

6.2 Doorontwikkeling en positionering van de branchekeurmerken in het bredere stelsel

De ontwikkelingen die ik in dit advies voorstel, hebben gevolgen voor de doorontwikkeling en positionering van de branchekeurmerken in het bredere stelsel.

Waardering voor wat de branche heeft gedragen

In de huidige situatie dragen de branchekeurmerken een groot deel van de inhoudelijke kwaliteitsborging van de sector. De Wpbr toetst formeel, de privacygedragscode legt een juridisch fundament, maar het zijn op dit moment de keurmerken die toezien op de kwaliteit: kwaliteitssysteem, klachtenregeling, integriteitsbeleid, personeelsbeleid, rapportage en naleving van de privacygedragscode. Die rol hebben de brancheverenigingen op eigen initiatief en met aanzienlijke inzet opgebouwd, in een stelsel waar de overheid die inhoudelijke toetsing niet bood. Dat verdient erkenning.

Een belangrijk deel van deze inhoudelijke eisen en toetsing moet wettelijk verankerd en verbeterd worden. De kwaliteitseisen uit paragraaf 3.4, de voortoets uit paragraaf 3.3, de erkenningssystematiek uit paragraaf 3.2, de opleidingsstructuur uit hoofdstuk 4 en het toezicht uit hoofdstuk 5 leggen samen een wettelijke basis dat er nu niet is. Dat is nodig, omdat de keurmerken vrijwillig zijn en niet alle vergunde bureaus bereiken. Maar het betekent ook dat de verhouding tussen het wettelijk stelsel en de keurmerken opnieuw moet worden gezien.

Positionering samen met de branche gezien

Hoe de keurmerken zich precies verhouden tot het nieuwe wettelijk stelsel, moet in samenspraak met de branche worden uitgewerkt. Dat is geen vraag die dit advies eenzijdig kan beantwoorden. Ik beveel aan dat het ministerie van JenV hierover in gesprek gaat met de branche, zodat de positionering van de keurmerken aansluit bij het nieuwe stelsel en recht doet aan wat de branche heeft opgebouwd. In ieder geval zouden de auditrapporten van de keurmerken een waardevolle informatiebron kunnen zijn voor de toezichthouder, zoals uitgewerkt in paragraaf 3.4. De toezichthouder vormt altijd een eigen oordeel, maar het werk van de branche wordt benut in plaats van overgedaan.

Doorontwikkeling van de normen

Ongeacht de precieze positionering blijft doorontwikkeling van de keurmerknormen ook van belang. De veranderingen in dit advies zijn daarbij een belangrijke basis. De specialisaties voor complex onderzoek uit paragraaf 4.2 kunnen worden vertaald in eisen aan aantoonbaar gespecialiseerde onderzoekers. De differentiatie tussen basis- en specialistisch onderzoek uit paragraaf 3.1 kan doorwerken in gedifferentieerde eisen aan organisatorische voorwaarden. En de eventuele aanscherping van de basisopleiding naar aanleiding van de evaluatie uit paragraaf 4.1 kan landen in de personeels- en opleidingseisen van de keurmerken.

De doorontwikkeling ligt bij de brancheverenigingen, in nauw contact met de SPVB, deskundigen en de toezichthouder. Zij hebben de afgelopen jaren laten zien dat zij hun normen periodiek herzien. Tempo en invulling kunnen worden afgestemd op het bredere wetgevingstraject.

Aanbeveling 26. Ontwikkel de branchekeurmerken door in lijn met dit advies

Ontwikkel als brancheverenigingen de bestaande keurmerken door, met name op specialisaties voor complex onderzoek, gedifferentieerde eisen aan organisatorische voorwaarden en aansluiting bij de opleidingsstructuur uit hoofdstuk 4. Het tempo kan worden afgestemd op het bredere wetgevingstraject.

Aanbeveling 27. Werk de positionering van de keurmerken gezamenlijk uit

Ga als ministerie van JenV in gesprek met de brancheverenigingen over de positionering van de keurmerken in het nieuwe stelsel, en doe daarbij recht aan wat de branche heeft opgebouwd.

6.3 Cultuuronderzoek als branche

Cultuuronderzoek is een ander vak dan persoonsgericht onderzoek. Waar persoonsgericht onderzoek zich richt op het vaststellen van feiten over individueel gedrag, richt cultuuronderzoek zich op patronen, dynamieken en omgangsvormen binnen een organisatie. Het werkt met andere methodes (groepsgesprekken, enquêtes, observatie, documentenanalyse), volgt een andere logica (hypothesegerichte beschrijving en analyse in plaats van bewijsvoering), en heeft een andere uitkomst (inzicht in cultuur en aanbevelingen voor verandering, in plaats van een feitenoordeel). Daarom valt cultuuronderzoek terecht buiten de scope van de Wpbr, zoals beargumenteerd in paragraaf 3.7. Tegelijkertijd vraagt cultuuronderzoek net als persoonsgericht onderzoek om hoge kwaliteit, juist omdat het werk gevoelig is.

Cultuuronderzoek mist infrastructuur met diploma's en bracheorganisatie

Anders dan bij persoonsgericht onderzoek bestaat er voor cultuuronderzoek geen specifiek wettelijk systeem voor cultuuronderzoek, geen gemeenschappelijk diploma en geen brancheorganisatie met eventuele keurmerken. Het werk wordt verricht door uiteenlopende partijen: organisatieadviesbureaus, gespecialiseerde cultuuronderzoeksbureaus, vertrouwenspersonenorganisaties, academische onderzoekers en zelfstandig gevestigde adviseurs. Deze veelvormigheid heeft voordelen, want zij brengt verschillende perspectieven naar de praktijk. Er zijn veel kundige bureaus actief die cultuuronderzoek doen, maar het nadeel van de huidige situatie is ook dat opdrachtgevers moeilijk kunnen beoordelen welk bureau geschikt is.

In andere beroepsdomeinen die raken aan de persoonlijke levenssfeer (psychologen, coaches, sociaal werkers), zijn er beroepsverenigingen die kwaliteitsstandaarden vaststellen, een beroepscode beheren, registers bijhouden en soms klachtenprocedures uitvoeren. Bij cultuuronderzoek bestaat dat vooralsnog niet. Dat is niet noodzakelijk problematisch, het vak werkt in de praktijk op veel plekken goed, maar op die manier kan de kwaliteit minder goed geborgd worden.

Cultuuronderzoeksbranche laten toewerken naar professionele organisatie en eigen kwaliteitsstandaarden

Voor de toekomst is zou het goed zijn als het vak van cultuuronderzoek zich verder professioneel organiseert. Hoe dat vorm krijgt, is aan de partijen in het veld. Wel heeft de overheid in het kader van het bestrijden van SGOG en sociale onveiligheid op de werkvloer een belangrijke reden om kwalitatief goed cultuuronderzoek te stimuleren en de ontwikkeling van het vak te ondersteunen. Het is in het belang van de veiligheid van werknemers.

Een gemeenschappelijke set kwaliteitsstandaarden op basis waarvan cultuuronderzoek wordt uitgevoerd is daarbij in ieder geval van belang. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om standaarden voor methodologische zorgvuldigheid (hypothesegericht werken, datatriangulatie, transparante analyse), zorgvuldige rapportage (welke uitspraken kunnen op grond van welke data worden gedaan, hoe worden conclusies gefundeerd), en respondentbescherming. Dat laatste verdient bijzondere aandacht.

Cultuuronderzoek werkt bijna per definitie met respondenten in een afhankelijke positie. Wat zij delen kan, ondanks anonimisering, in kleine teams herleidbaar zijn. Dat plaatst hoge eisen aan dataverwerking, rapportagekeuzes en de wijze waarop bevindingen worden gepresenteerd, en raakt bovendien aan de herleidbaarheidsdrempel uit paragraaf 2.1. Een cultuuronderzoeker zou daarom moeten monitoren of bevindingen herleidbaar zijn. Respondentbescherming en het handelingskader bij verschuiving uit paragraaf 2.2 zijn daarmee twee kanten van dezelfde medaille. Waar bestaande onderzoeksprotocollen voor cultuuronderzoek naar sociale veiligheid beschikbaar zijn, kunnen die als vertrekpunt dienen.

Ook de ontwikkeling van opleidingen van belang. In paragraaf 4.5 heb ik al geschreven over de kennis- en vaardigheidsdomeinen die een opleiding voor cultuuronderzoekers zou moeten dekken, en aan een herkenbaar kwaliteitskeurmerk voor opleidingen. De ontwikkeling van die opleidingen ligt bij het veld, bij opleiders en bij de beroepsvereniging die in deze paragraaf wordt voorgesteld. Zonder gedeelde opleidingsstandaarden blijft de kwaliteit van cultuuronderzoek afhankelijk van de individuele achtergrond van de onderzoeker, en ontbreekt voor opdrachtgevers een herkenbaar ijkpunt.

Daarnaast is het wenselijk dat er een nieuwe organisatie wordt opgericht waarin het vak verder ontwikkeld kan worden en onderzoeksorganisaties kunnen samenwerken. Dat kan een nieuwe beroepsvereniging zijn, of een sectie binnen een bestaande beroepsvereniging (bijvoorbeeld van organisatiekundigen, sociaalwetenschappelijke onderzoekers of vertrouwenspersonen). De vorm is minder belangrijk dan de functie: een platform voor ontwikkelen, bijhouden en uitwisselen van standaarden, voor opleiding en intervisie, en voor representatie van het vak.

De ontwikkeling van deze infrastructuur ligt bij het veld zelf. De overheid kan ondersteunen en stimuleren. Dit kan bijvoorbeeld door standaarden te erkennen of er in haar opdrachtverstrekking om te vragen. Wanneer grote opdrachtgevers in hun opdrachtverstrekking om gestandaardiseerde kwaliteit en respondentbescherming vragen, wordt het veld meegenomen in de professionalisering. Dat geldt niet alleen voor overheidsorganisaties, maar ook voor zorginstellingen, onderwijsinstellingen en andere grote werkgevers die cultuuronderzoek inzetten.

Aanbeveling 28. Ontwikkel professionele standaarden voor cultuuronderzoek

Werk als partijen die actief zijn in cultuuronderzoek gezamenlijk aan professionele standaarden, in elk geval voor methodologische zorgvuldigheid, respondentbescherming en zorgvuldige rapportage. Ontwikkel daarnaast gedeelde opleidingsstandaarden en een herkenbaar kwaliteitskeurmerk voor opleidingen, in lijn met paragraaf 4.5. Bestaande protocollen kunnen als vertrekpunt dienen.

Aanbeveling 29. Borg professionele organisatie van cultuuronderzoekers

Organiseer je als werkveld professioneel, hetzij via een nieuwe beroepsvereniging, hetzij via een sectie binnen een bestaande organisatie. De functie, een platform voor standaarden, opleidingen, intervisie en vertegenwoordiging, weegt zwaarder dan de vorm. De overheid kan deze ontwikkeling stimuleren door standaarden te erkennen en er in haar opdrachtverstrekking om te vragen.

7. Kennisontwikkeling en ondersteuning borgen

Voor de kwaliteit van persoonsgericht onderzoek bij seksueel en ander grensoverschrijdend gedrag is ook nodig dat kennis wordt ontwikkeld over wat werkt en wat niet, dat opdrachtgevers worden ondersteund bij hun keuzes in de voorfase, en dat er een plek is waar bureaus, opdrachtgevers en betrokkenen terecht kunnen voor informatie en duiding. In dit hoofdstuk werk ik uit hoe deze functies kunnen worden ingericht.

7.1 Informatiepunt om opdrachtgevers in de voorfase te ondersteunen

In paragraaf 3.3 heb ik de verplichte voortoets geïntroduceerd. Voordat een opdrachtgever een onderzoek start, moet worden afgewogen of onderzoek het juiste instrument is, en zo ja, welk type past: Wpbr-onderzoek door een extern bureau, intern persoonsgericht onderzoek via de Arbowet-route uit paragraaf 3.6, een ander type onderzoek of helemaal geen onderzoek. Een verkeerd gekozen onderzoek kan schade aanrichten die nauwelijks te herstellen is, en een achterwege gebleven onderzoek kan betekenen dat ernstig grensoverschrijdend gedrag onder de oppervlakte blijft.

Voor veel opdrachtgevers is deze afweging ingewikkeld. Niet elke organisatie heeft de expertise om deze zelfstandig te maken, en organisaties waar voor het eerst een melding wordt gedaan, missen vaak de ervaring. Daar komt bij dat opdrachtgevers vaak onder tijdsdruk handelen, terwijl de afweging juist tijd en zorgvuldigheid vraagt.

Wat helpt, is een laagdrempelige plek voor onafhankelijke informatie en duiding. Het informatiepunt biedt informatie waarmee de opdrachtgever zelf een afweging kan maken en stelt daarvoor concrete instrumenten beschikbaar, zoals een beslisboom die de opdrachtgever door de afweging in de voorfase leidt, standaardvragen die de opdrachtgever kan gebruiken in gesprek met bureaus, en uitleg over de verschillende typen onderzoek en wanneer die passend zijn. De ondersteuning richt zich op de keuzes die in de voorfase aan de orde zijn: is onderzoek het passende middel of volstaat een minder ingrijpende interventie, welk type onderzoek past bij de situatie (persoonsgericht of cultuuronderzoek, basis of specialistisch), en is extern onderzoek nodig of kan het intern worden belegd. Advies in individuele zaken blijft aan adviseurs of juristen die de organisatie inhuurt.

7.2 Kennisontwikkeling over het onderzoeksvak borgen

De inzichten over wat zorgvuldig persoonsgericht onderzoek inhoudt, wat respondenten beschermt en welke methodes werken, zijn constant in ontwikkeling. Ook de wettelijke context verandert: de Wbk, de Arbowet en de Wpbr worden periodiek herzien, en uitspraken van rechters en klachtencommissies leiden tot nieuwe inzichten over wat juridisch en methodologisch houdbaar is. Deze paragraaf richt zich specifiek op kennisontwikkeling over het onderzoeksvak: de methodiek, de kwaliteit en de juridische houdbaarheid van persoonsgericht onderzoek.

Op dit moment gebeurt kennisontwikkeling enigszins versnipperd. De brancheorganisaties spelen al een actieve rol: zo organiseert BPOB kennissessies voor leden en faciliteert NVB via haar sectie POB uitwisseling en publiceert vakinhoudelijke producten. Dat is van belang en waardevol, maar zij bereiken daarmee mogelijk niet alle vergunde bureaus. De kennisontwikkeling zou daarom meer gecentraliseerd georganiseerd kunnen worden. Dat bevat dan in ieder geval drie elementen:

- Systematisch volgen en analyseren van uitspraken van klachtencommissies, rechters en handhavingsbesluiten om patronen te zien en nieuwe kennis te ontwikkelen
- Verzamelen en delen van praktijkervaring via thematische publicaties, onderzoeksrapporten en best practises
- Signaleren van knelpunten en ontwikkelingen die om beleidsmatige reactie vragen

Daarnaast is specifieke kennis nodig over wat seksueel grensoverschrijdend gedrag en het gebrek aan sociale veiligheid op de werkvloer voor gevolgen heeft voor werknemers en werkgevers, voor slachtoffers en beschuldigen. Dit laatste is een vraagstuk dat ik in het kader van de borging van mijn werkzaamheden van de afgelopen jaren nog zal uitwerken. Voor de specifieke kant van de kennis over het doen van onderzoek naar (seksueel) grensoverschrijdend gedrag doe ik hieronder vast een voorzet.

7.3 Een informatiepunt instellen voor onderzoek naar seksueel en ander grensoverschrijdend gedrag

De bovengenoemde ondersteuning van opdrachtgevers en de gestructureerde kennisontwikkeling kunnen samen komen in een informatiepunt voor onderzoek naar seksueel en ander grensoverschrijdend gedrag. Dit kan een aparte organisatie zijn, maar zou ook kunnen passen als onderdeel van de nieuwe organisatie die ik in hoofdstuk 5 voorstel.

De komende tijd zal ik nader onderzoeken wat de voorkeursroute (zoals een zbo voor toezicht, handhaving en klachtenbehandeling) is. De zbo heeft via toezicht en klachten direct zicht op patronen in de praktijk en kan die signalen vertalen naar kennisproducten. Bureaus, opdrachtgevers en betrokkenen hebben één herkenbaar adres voor toezicht én ondersteuning. En het is efficiënter dan een aparte structuur opzetten. Anderzijds zijn er ook andere vormen van kennisontwikkeling op het gebied van sociale veiligheid waar dit ook goed bij zou kunnen passen.

Daarmee blijft het toezicht gescheiden van het bieden van informatie en kennisontwikkeling, wat ook voordelen kan hebben.

In ieder geval is het van belang dat dit duidelijk wordt gepositioneerd. Een informatiepunt en kennisontwikkeling vraagt openheid en laagdrempeligheid, toezicht vereist juist om gezag en formele afstand. Dat is te combineren, want de AP combineert dat bijvoorbeeld ook, maar ze vragen om aparte teams, een eigen

publicatieagenda en een duidelijke scheiding tussen informatie bieden en toezicht uitvoeren in concrete zaken.

Het informatiepunt zou nauw samen moeten werken met de brancheorganisaties. Het informatiepunt kan de kennissessies en publicaties die de BPOB en de NVB al verzorgen voor hun leden, gebruiken, ondersteunen en op stelselniveau aanvullen, zonder dit over te nemen. Voor intern persoonsgericht onderzoek kan het informatiepunt samenwerken met de Nederlandse Arbeidsinspectie en met organisaties op interne onderzoeken en vertrouwenswerk. Ook zal er samenwerking nodig zijn met een kenniscentrum waar onderdelen van mijn werk van de afgelopen jaren geborgd zullen moeten worden. Ook cultuuronderzoekers moeten bovendien van het informatiepunt gebruik kunnen maken.

In de overbruggingsroute in paragraaf 5.3 moet de kennis- en informatiefunctie tijdelijk elders worden belegd, bijvoorbeeld bij het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) van JenV of bij een door JenV gefinancierd tijdelijk kenniscentrum. Zoals hierboven aangegeven, kom ik op dit punt nog terug in het kader van mijn borgingsadvies.

Aanbeveling 30. Richt een informatiepunt voor persoonsgericht onderzoek in

Beleg een herkenbare informatie- en kennisfunctie. Dit te ontwikkelen informatiepunt biedt opdrachtgevers ondersteuning in de voorfase, verzorgt structurele kennisontwikkeling op stelselniveau, en werkt samen met de brancheorganisaties en andere relevante organisaties. De kennisrol wordt intern duidelijk gepositioneerd ten opzichte van toezicht.

8. Conclusie: het onderzoeksstelsel moet meebewegen met de realiteit

Dit advies opent met een ogenschijnlijk eenvoudige vraag: wanneer is onderzoek naar grensoverschrijdend gedrag veilig en zorgvuldig? Wanneer voldoen onze stelsels en praktijken aan wat mensen ervan mogen verwachten? Het antwoord blijkt niet eenvoudig. Het stelsel waarin particulier onderzoek naar grensoverschrijdend gedrag plaatsvindt, is in de kern al meer dan dertig jaar oud en destijds opgezet voor een werkelijkheid waarin onderzoeken naar fraude en diefstal de voornaamste casuïstiek vormden. De Wpbr en de daarop gebaseerde regelgeving zijn aangevuld en bijgewerkt, maar niet fundamenteel herzien. Onderzoek naar seksueel grensoverschrijdend gedrag, met zijn eigen dynamiek, eigen rechtsbeschermingsvragen en eigen impact op melders en beschuldigen, is daar in feite onder geschoven. Dat heeft gevolgen die we niet langer kunnen accepteren.

De rode draad van dit advies is dat het stelsel mee moet bewegen met de werkelijkheid waarin het functioneert. Dat begint bij een helder onderscheid tussen persoonsgericht onderzoek en cultuuronderzoek, twee verschillende vakken met eigen logica, methodes en risico's. Dat onderscheid is in het huidige stelsel niet helder, en juist dat veroorzaakt veel van de problemen die we kennen. In hoofdstuk 2 leg ik daarom een fundament dat in alle volgende hoofdstukken doorwerkt: het criterium van herleidbaarheid bepaalt of onderzoek persoonsgericht of cultuurgericht is, en daarmee onder welk regime het valt. Een redelijkheidstoets maakt dat criterium toetsbaar, en een wettelijk handelingskader regelt wat er moet gebeuren wanneer een onderzoek van karakter verschuift.

Vanuit dat fundament ontstaat een tweede lijn: differentiatie binnen persoonsgericht onderzoek zelf. Niet elk onderzoek vraagt om dezelfde waarborgen. Complex onderzoek, waaronder onderzoek naar seksueel

grensoverschrijdend gedrag, vraagt om hogere kwaliteitseisen, meer specialisatie en meer rechtsbescherming dan basisonderzoek. Dat werkt door in de wetgeving: een erkenningssystematiek voor specialisaties, een aangescherpte voortoets met weigeringsplicht, en kwaliteitseisen aan uitvoering en rapportage die voor alle vergunde bureaus gelden. Het werkt door in de opleidingen: een vernieuwde basisopleiding, specialisatiemodules, een persoonsgebonden pas met landelijk register, en verplichte nascholing met periodiek herexamineren. En het werkt door in het toezicht: een nieuwe onafhankelijke organisatie die vergunningverlening, toezicht en klachtenbehandeling bundelt, met ruimere handhavinginstrumenten en een inhoudelijke toets bij vergunningverlening.

Voor cultuuronderzoek geldt een eigen route. Cultuuronderzoek valt terecht buiten de Wpbr en moet daar ook buiten blijven. Maar de kwaliteit moet wel worden geborgd. De route loopt via de branche zelf: professionele standaarden, erkende opleidingen, en een eigen beroepsvereniging die het vak verder kan ontwikkelen. Het handelingskader bij verschuiving geldt ook voor cultuuronderzoek, omdat juist daar het raakvlak met persoonsgericht onderzoek in de praktijk vaak diffuus is. De overheid kan deze ontwikkeling stimuleren en ondersteunen, zonder wettelijke dwang.

Een derde lijn is rechtsbescherming. Voor mensen die in een onderzoek terecht komen, of zij nu melder, beschuldigde of getuige zijn, is op dit moment geen onafhankelijke plek waar zij hun zaak kunnen laten toetsen, anders dan de civiele rechter. Dat is een rechtsbeschermingsprobleem dat niet langer houdbaar is. De externe klachtencommissie die in dit advies wordt voorgesteld, is in mijn ogen niet onderhandelbaar, ongeacht welke route wordt gekozen. De commissie doet bindende uitspraken, is toegankelijk tijdens en na het onderzoek, en is kosteloos voor klagers. Bij voorkeur wordt deze ingericht als integraal onderdeel van een nieuwe onafhankelijke organisatie, en anders als zelfstandige structuur die in elk geval de toegankelijkheid biedt die nu ontbreekt.

De keuze voor een nieuwe onafhankelijke organisatie, een zelfstandig bestuursorgaan dat toezicht, handhaving en klachtenbehandeling integraal oppakt, is de zwaarste keuze in dit advies. Ik realiseer me dat dit een traject van jaren is en niet vanzelfsprekend is. Maar de huidige situatie, met overwegend formeel toezicht, een beperkt handhavingsinstrumentarium en een ontoereikende klachtenroute, is in mijn ogen niet vol te houden. De versterking van het bestaande stelsel uit paragraaf 5.3 is daarbij een mogelijke tussenoplossing.

Dit advies erkent ook wat er al is. De brancheverenigingen hebben met hun keurmerken en gedragscodes een groot deel van de inhoudelijke kwaliteitsborging gedragen, in een stelsel waar de overheid die rol niet vervulde. De SVPB heeft met de vernieuwde basisopleiding een belangrijke stap gezet. Met de veranderingen die dit advies voorstelt, verschuift een deel van wat de branche tot nu toe heeft gedragen naar het wettelijk stelsel. Dat is nodig, maar het doet niets af aan wat de branche heeft opgebouwd. De keurmerken blijven waardevol, en de positionering ervan in het nieuwe stelsel moet in samenspraak met de branche worden uitgewerkt.

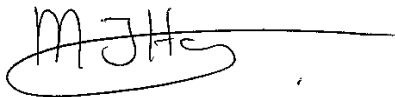
Wie zijn nu aan zet? In de eerste plaats het ministerie van JenV, voor de wetgevende keuzes: aanpassing van de Wpbr, uitwerking van de erkenningssystematiek voor specialisaties, instelling van een onafhankelijke organisatie of versterking van het bestaande stelsel, en verankering van de externe klachtencommissie. Daarnaast de branche, die in een nieuw stelsel een belangrijke rol blijft houden. Verder de SVPB, die de specialisaties, het register en het stelsel van herexamineren kan vormgeven. En tot slot de organisaties die zich met cultuuronderzoek bezighouden, door zich te verenigen en via een eigen beroepsvereniging, kwaliteitsstandaarden en opleidingen hun vak te versterken.

Ik heb gedurende dit traject met velen van hen gesproken. Met onderzoekers, opdrachtgevers, opleiders en deskundigen die hun vak willen versterken. En met mensen die in een onderzoek terecht zijn gekomen en mij hebben verteld wat dat met hen heeft gedaan. Het zijn deze laatste verhalen die mij het meest zijn bijgebleven. Mensen, hoe zij ook in een onderzoek terechtkomen, gaan door iets ingrijpends. De kwaliteit van het onderzoek bepaalt mede hoe zij erdoor komen. Een zorgvuldig onderzoek kan, hoe pijnlijk ook, recht doen aan wat er is gebeurd. Een onzorgvuldig onderzoek kan schade aanrichten die langer voortduurt dan de gebeurtenis die het onderzoek had moeten verhelderen.

Daarom is dit advies niet alleen een technisch verhaal over wetten, vergunningen en registers. Het is een advies over hoe we in onze samenleving omgaan met mensen die op een kwetsbaar moment in hun leven met het instrument van particulier onderzoek te maken krijgen. Zij verdienen meer dan een formeel sluitend systeem. Zij verdienen een stelsel dat hen serieus neemt, hun zaak zorgvuldig behandelt, en hen op weg helpt naar wat de uitkomst ook is.

Ik dank iedereen die heeft bijgedragen aan dit advies, in kennissessies, in gesprekken, met hun input en reflecties. Ik hoop dat het advies in zijn geheel wordt gelezen en begrepen, en dat het wordt gebruikt waar het voor bedoeld is: als bouwsteen voor een stelsel dat past bij onze tijd, en bij de mensen voor wie het uiteindelijk werkt.

De Regeringscommissaris seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld,

A handwritten signature in black ink, consisting of the letters 'M J H' in a stylized, cursive font, followed by a long horizontal line that extends to the right and then loops back under the 'H'.

Mariëtte Hamer