

Vergaderjaar 2018–2019

34 843

Seksuele intimidatie en geweld

Nr. 35

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 april 2019

Hierbij stuur ik u het onderzoek «Omgaan met ongewenste omgangsvormen¹. Toegevoegde waarde van een gedragscode». Met dit onderzoek geef ik uitvoering aan de motie van de leden Van Toorenburg (CDA) en Sjoerdsma (D66) waarin zij verzocht hebben onderzoek te laten doen naar de haalbaarheid en wenselijkheid van een landelijke gedragscode voor bedrijven met betrekking tot ongewenst gedrag en seksuele intimidatie². Het onderzoek beoogt niet alleen uitvoering te geven aan deze motie, maar tevens inzicht te verschaffen in de manier waarop gedragscodes in Nederland worden ingezet als maatregel om ongewenst gedrag te voorkomen en tegen te gaan.

In deze brief vat ik de bevindingen van het onderzoek samen en geef ik aan hoe ik hieraan, samen met de sociale partners, opvolging zal geven. Ook ga ik in deze brief in op het verzoek van het lid Buitenweg, gedaan tijdens het Algemeen Overleg Zeden van 23 mei 2018, om in te gaan op signalen – zoals verwoord in een artikel in het Tijdschrift Recht en Arbeid (TRA) – waaruit zou blijken dat uit de jurisprudentie over seksuele intimidatie geen eenduidige norm naar voren komt³.

Achtergrond

Ongewenst gedrag op de werkvloer – agressie en geweld, pesten, (seksuele) intimidatie en discriminatie – kan leiden tot stress, ziekte en uitval. De Arbobalans 2018 laat zien dat een groot aantal mensen burn-outklachten ervaart als gevolg van hoge taakeisen, een gebrek aan

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Kamerstuk 34 843, nr. 10.

³ Verslag van dit Algemeen Overleg: Kamerstuk 29 279, nr. 441.

autonomie, ongewenst gedrag op de werkvloer of een combinatie van deze factoren⁴.

Een veilige cultuur op de werkvloer is belangrijk om werkstress en ongewenst gedrag effectief aan te pakken. Zoals ik in de Kamerbrief over ongewenst seksueel gedrag, seksuele intimidatie en seksueel geweld van 24 november 2017⁵ heb aangegeven, kunnen alleen in een veilige werkomgeving grenzen aangegeven en gerespecteerd worden. Dit is belangrijk omdat er anders een voedingsbodem ontstaat voor (steeds meer en erger) grensoverschrijdend gedrag. Er is een groot grijs gebied van opmerkingen en gedragingen die als normaal worden beschouwd binnen een bepaalde organisatie, maar ondertussen kunnen leiden tot verdergaand ongewenst gedrag, zoals seksuele intimidatie.

Op grond van de Arbowet is de werkgever verplicht om, binnen het arbeidsomstandighedenbeleid, een beleid te voeren om psychosociale arbeidsbelasting te voorkomen en, waar dat niet mogelijk is, te beperken. Het is dus primair de verantwoordelijkheid van de werkgever om zijn werknemers te beschermen tegen werkstress en ongewenst gedrag op de werkvloer. De werkgever moet hiertoe passende maatregelen treffen. Het vaststellen van een klachtenregeling en het aanstellen van een vertrouwenspersoon zijn hiervan aansprekende en gangbare voorbeelden.

Bevindingen uit het onderzoek

Uit het onderzoek blijkt dat een aanzienlijk aantal organisaties in Nederland een gedragscode heeft. Grote organisaties hebben vaker een gedragscode dan kleinere. Zo heeft 92% van de organisaties met meer dan 100 werknemers een gedragscode. Bij organisaties met 5 tot 20 werknemers is dat percentage 41%. Van de organisaties die een gedragscode hebben, heeft 79% daarin bepalingen opgenomen over (on)gewenst gedrag. Seksuele intimidatie komt daarbij, naast agressie en geweld, het vaakst expliciet aan de orde.

In het onderzoek is de inhoud van 48 gedragscodes bestudeerd, van individuele organisaties, maar ook gedragscodes die als onderdeel van de cao of arbocatalogus zijn opgesteld. Uit deze analyse blijkt dat gedragscodes onderling sterk verschillen, zowel qua inhoud als de mate van detail.

Een meerderheid van de in het onderzoek bevestigde organisaties (56%) ziet geen toegevoegde waarde in een landelijke gedragscode. Daarbij lijken de beelden over een dergelijke landelijke gedragscode uiteen te lopen. Als voordelen van een landelijke gedragscode worden genoemd dat deze inspiratie kan bieden, kan leiden tot meer uniformiteit en eventuele strijdigheid met geldende regelgeving kan voorkomen. Als belangrijk nadeel wordt gezien dat organisaties een landelijke gedragscode simpelweg kopiëren, waardoor de code onvoldoende aansluit op de praktijk en er onvoldoende draagvlak is voor de gedragscode. Uit een internationale uitvraag zijn geen landelijke gedragscodes aangetroffen.

Over een eventuele verplichtstelling van een gedragscode ongewenste omgangsvormen lopen de meningen uiteen. Bij experts en andere betrokkenen overheerst het gevoel dat een wettelijke verplichting met betrekking tot een gedragscode zal leiden tot werkgevers die zich op papier zullen conformeren aan deze verplichting, maar hier in de praktijk weinig invulling aan zullen geven.

⁴ Zie <https://www.monitorarbeid.tno.nl/over-ons/arbobalans/arbobalans> en Kamerstuk 25 883, nr. 340.

⁵ Kamerstuk 34 843, nr. 1.

Reactie

In de bevindingen van dit onderzoek en de bespreking hiervan met de sociale partners verenigd in de Stichting van de Arbeid zie ik onvoldoende aanleiding en draagvlak voor een landelijke gedragscode ongewenste omgangsvormen voor organisaties in Nederland. Tegelijkertijd is duidelijk dat werkgevers en werknemers baat hebben bij handvatten over hoe zij een gedragscode op kunnen stellen, welke elementen in ieder geval daarin een plek zouden moeten krijgen en hoe de gedragscode levend kan worden gehouden.

Zowel het opstellen als het regelmatig onder de aandacht brengen van een gedragscode kan bijdragen aan het gesprek over welk gedrag binnen een organisatie (on)gewenst is, een cultuur creëren waarin het normaal is om elkaar aan te spreken op gedrag én een impuls geven aan de (door-)ontwikkeling van beleid om psychosociale arbeidsbelasting te voorkomen en tegen te gaan. Ik wil dan ook stimuleren dat meer organisaties een gedragscode opstellen of bezielen of een bestaande gedragscode aan herziening toe is. Daarnaast wil ik werkgevers informeren over manieren om de gedragscode levend te houden en optimaal te benutten als instrument in het PSA-beleid.

Op grond van het onderzoek zie ik in ieder geval een meerwaarde in de ontwikkeling van een stappenplan voor het opstellen van een gedragscode, waarbij tevens aandacht is voor de rol die werknemers en hun vertegenwoordigers hierin kunnen spelen. Hiermee zijn ook door het Actieteam Goed en Gezond Werken positieve ervaringen opgedaan (zie kader). Het Actieteam heeft 20 organisaties begeleid bij het (preventief) aanpakken van werkstress en ongewenst gedrag⁶. Daarnaast zou een checklist met elementen voor de inhoud van een gedragscode van nut kunnen zijn, evenals praktijkvoorbeelden over hoe de gedragscode levend gehouden kan worden en benut kan worden om het gesprek over omgangsvormen binnen organisaties aan te gaan.

Ik zie bij de ontwikkeling van deze hulpmiddelen een belangrijke rol weggelegd voor de sociale partners; een rol die de sociale partners graag willen spelen. Zij kunnen er immers voor zorgen dat de inzichten van werknemers voldoende worden meegenomen en dat handvatten voor de vorm en inhoud van gedragscodes aansluiten bij de uiteenlopende behoeften van verschillende organisaties. Zij hebben zicht op relevante ervaringen en goede praktijken op sector- of brancheniveau en kunnen ze een rol spelen in de communicatie van ontwikkelde en te ontwikkelen hulpmiddelen. Ik zal dan ook gezamenlijk met de sociale partners de ontwikkeling van voormelde hulpmiddelen ter hand nemen en ik streef ernaar deze rond de zomer ter beschikking stellen aan werkgevers en werknemers, onder meer via het Arboportaal en de Stichting van de Arbeid.

Goed praktijkvoorbeeld: Werknemers denken mee over gedragsregels

Een belangrijke les uit het Actieteam Goed en Gezond Werken is dat het formuleren van transparante procedures en een open communi-

⁶ Zie voor voorbeelden van deze praktische ondersteuning mijn brief over de stand van zaken met betrekking tot psychosociale arbeidsbelasting (Kamerstuk 25 883, nr. 329). Veel van de genoemde hulpmiddelen zijn, net als het eindrapport van het Actieteam Goed en Gezond Werken, beschikbaar via het Arboportaal. Zie: <https://www.arboportaal.nl/campagnes/duurzame-inzetbaarheid/ongewenst-gedrag/hulpmiddelen> en <https://www.arboportaal.nl/campagnes/actieteam-goed-gezond-werken>.

catie hierover bijdraagt aan een betere werksfeer met gelijkwaardige en respectvolle behandeling van alle werknemers. Betrokkenheid van werknemers bij het formuleren van gedragsregels kan daarbij tot aansprekende resultaten leiden, zo blijkt uit de ervaringen van het Actieteam bij een Haagse vestiging van McDonald's. Deze vestiging met 80 medewerkers is in 2018 begeleid door het Actieteam. De vestiging heeft een klachtenprocedure en gedragsregels. Voorbeelden van gedragsregels zijn dat er op de werkvloer niet gepest wordt, er geen ander ongewenst gedrag plaatsvindt en er altijd Nederlands gesproken wordt. Maar dit soort regels leefden niet echt onder de medewerkers. Ze bleken voor de – veelal jonge – medewerkers te abstract te zijn opgeschreven, waardoor ze niet werden begrepen. Aan de hand van de actieteammethode is de vestiging aan de slag gegaan om hierin verbetering te brengen. Een team van acht medewerkers, leidinggevend en HR-medewerkers heeft de huisregels concreet gemaakt met herkenbare praktijksituaties, zodat ze beter aansluiten bij de leefwereld van de medewerkers. Doordat het bedrijf gericht met gedragsregels aan de slag is gegaan, zijn werknemers zich meer bewust geworden van het belang van dit soort afspraken met elkaar (gedragsregels) en zijn ze er meer naar gaan handelen. Met zeer positieve resultaten: de medewerkers ervaren minder pestgedrag en het management grijpt sneller in wanneer ongewenst gedrag gesignaleerd wordt. Ook spreken medewerkers elkaar meer aan op gedrag. Zij ervaren dat het door de gemaakte afspraken en de concretisering van de regels makkelijker is om hierover in gesprek te gaan.⁷

De afgelopen jaren heb ik praktische ondersteuning geboden aan werkgevers en werknemers om binnen organisaties maatregelen te treffen om werkstress en ongewenst gedrag aan te pakken, bijvoorbeeld door de ontwikkeling van een wegwijzer seksuele intimidatie en door de inzet van het Actieteam Goed en Gezond Werken. Ook wordt gewerkt aan een wetenschappelijk onderbouwde interventie om pesten op het werk tegen te gaan⁸. Ik blijf deze faciliterende rol spelen, onder meer met verschillende activiteiten om de rol en positie van vertrouwenspersonen te versterken. Over de eerste resultaten van deze activiteiten zal ik u rond de zomer nader informeren.

De Inspectie SZW ondersteunt werkgevers bij het treffen van passende maatregelen, onder meer met behulp van de zelfinspectietool werkdruk en ongewenst gedrag⁹. De Inspectie SZW ziet daarnaast toe op de naleving van de Arbowet. Dat doet de inspectie risicogericht. Bij inspecties gericht op het PSA-beleid stelt de Inspectie SZW vast of de door de werkgever getroffen maatregelen afdoende zijn. Wanneer werkgevers zich niet houden aan de verplichtingen van de wet, kan hiervan melding worden gemaakt bij de Inspectie SZW.

Jurisprudentie over seksuele intimidatie

In het onderzoek naar gedragscodes wordt aangegeven dat sommige experts zich afvragen of de definities in de wet van verschillende

⁷ Zie <https://www.arboportaal.nl/campagnes/actieteam-goed-gezond-werken> voor een overzicht met praktijkcases en het eindrapport van het actieteam goed en gezond werken. Ik zal uw Kamer voor de zomer nader informeren over de evaluatie van de aanpak van het actieteam. Voor een korte video over deze specifieke casus, zie: <https://www.arboportaal.nl/campagnes/actieteam-goed-gezond-werken/actieteams-in-beeld>.

⁸ Zie hierover mijn brief over de pilot cultuur- en gedragsinterventie op het gebied van pesten op het werk, Kamerstuk 25 883, nr. 339.

⁹ Zie <https://werkdrukongewenstgedrag.zelfinspectie.nl>.

ongewenste gedragingen genoeg aanknopingspunten bieden om ongewenst gedrag op de werkvloer te voorkomen en aan te pakken. In dat kader is ook het verzoek van het lid Buitenweg relevant om in te gaan op signalen waaruit zou blijken dat uit de jurisprudentie over seksuele intimidatie geen eenduidige norm naar voren komt. Hierbij wees het lid Buitenweg op een artikel in het Tijdschrift Recht en Arbeid (TRA)¹⁰. Dit artikel gaat in op enkele rechterlijke uitspraken waarbij de werkgever disciplinaire maatregelen heeft getroffen als gevolg van seksuele intimidatie door een werknemer. De auteur concludeert dat het objectief vaststellen van seksuele intimidatie lastig is en dat op basis van de lijn in de rechtspraak het voor werkgevers niet valt te voorspellen welke (disciplinaire) maatregelen passend zijn.

Het artikel, dat zich qua analyse beperkt tot enkele, verschillende gevallen, is voor mij onvoldoende aanleiding om te concluderen dat er sprake is van een juridisch mijnenveld voor werkgevers wanneer het gaat over seksuele intimidatie. Deze conclusie wordt bovendien weersproken in een recenter artikel, waarin 15 zaken zijn geanalyseerd sinds oktober 2017 en waarin geconcludeerd wordt dat beëindiging van de arbeidsovereenkomst als gevolg van seksuele intimidatie in de regel stand houdt bij de rechter¹¹. Wel maakt het artikel in TRA duidelijk dat de werkgever zorgvuldig dient te opereren, wanneer hij vergaande disciplinaire maatregelen treft.

Seksuele intimidatie is verboden op grond van het Burgerlijk Wetboek en de Wet Gelijke Behandeling, zoals in het artikel wordt uiteengezet. Daarnaast kan seksuele intimidatie, als het op de werkvloer plaatsvindt, nog andere gevolgen hebben voor de betrokken werknemer. Bij de afweging of er op de werkvloer maatregelen genomen moeten worden, maakt de werkgever gebruik van het arbeidsrecht. Bij het bepalen van de maatregel moet de werkgever de omstandigheden van het geval meewegen. Het enkele feit dat vast is komen te staan dat sprake is van seksuele intimidatie is niet voldoende. Uit de analyse van rechterlijke uitspraken blijkt dan ook dat door de rechter verschillende aspecten worden meegewogen, zoals de vraag of er in strijd is gehandeld met voorschriften of instructies, of er sprake is van een éénmalige misstap of van een patroon, en of de werknemer een voorbeeldfunctie binnen de organisatie vervult. Uit het artikel in TRA komt naar voren dat werkgevers behoefte hebben aan handvatten om grensoverschrijdend gedrag te (h)erkennen en daarop te reageren. Dit omdat seksueel ongewenst gedrag een breed scala aan onwenselijke gedragingen beslaat, die variëren in de mate van ernst en impact op het slachtoffer en daarmee verschillende maatregelen en sancties van werkgevers vergen. Het artikel benadrukt het belang van preventieve maatregelen: «Het uitdrukkelijk bekendmaken van de norm binnen het bedrijf en de mogelijke disciplinaire gevolgen bij overtreding, zijn van belang. Niet alleen werkt dit preventief maar bovendien zal dit in rechte meegewogen worden bij de vraag of de genomen maatregel passend is.»

De aandacht in de juridische literatuur voor seksuele intimidatie op het werk juich ik toe. Dit draagt bij aan een beter bewustzijn en urgentie bij werkgevers om een goed beleid te ontwikkelen en te voeren, gericht op

¹⁰ M. Govaert, «Seksuele intimidatie: een juridisch mijnenveld voor werkgevers», in Tijdschrift voor Recht en Arbeid 2017/24.

¹¹ E.H. Damen en R. Schepers, ««Gordijnen dicht en de deur op slot»: een jaar #MeToo in het arbeidsrecht», Arbeidsrecht 2019/2.

het voorkomen en tegengaan van ongewenst gedrag. Het opstellen en levend houden van een gedragscode kan daarbij, zo blijkt uit het bijgevoegde onderzoek, een belangrijke rol spelen.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
T. van Ark