

Ongewenste omgangsvormen op het werk: van taboe naar beleid

drs. A. Kuiper*

Trefwoorden: *ongewenste omgangsvormen, intimidatie, discriminatie, vertrouwenspersoon*

Bij de invoering van de eerste Veiligheidswetten en later de Arbeidsomstandighedenwet dacht niemand nog aan bepalingen over sociale veiligheid: seksuele intimidatie, agressie en geweld, pesten of discriminatie op het werk. Wetgeving over veiligheid op het werk beperkte zich tot twee decennia geleden tot fysieke veiligheid. Sociale veiligheid is inmiddels onderdeel van de Arbeidsomstandighedenwet. Dit artikel gaat in op de maatschappelijke ontwikkelingen die leidden tot verandering van de wetgeving. De nieuwe eisen die de wet aan organisaties stelt komen aan de orde en de wijze waarop een organisatie onveiligheid kan aanpakken die wordt veroorzaakt door het gedrag van mensen. Naleving van de bepalingen die met gedrag en cultuur te maken hebben vraagt om een ander instrumentarium dan naar links of rechts uitslaande wijzertjes om bijvoorbeeld de aanwezigheid van giftige stoffen te meten. Dit is belangrijk voor compliance officers maar ook voor organen en instanties die het beleid moeten controleren of toezien op naleving van de wet, zoals de ondernemingsraad, de raad van commissarissen of extern de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

1. De macht van de vanzelfsprekendheid

Hoewel ongewenst gedrag op het werk ook vroeger voorkwam, was het tot midden jaren tachtig van de vorige eeuw geen issue. Onderzoek naar de omvang van de problematiek werd dan ook niet gedaan. Voorbeelden zijn slechts te vinden in de literatuur, zoals de roman *Karakter van Bordewijk*. Hierin belaagt en verkracht deurwaarder Dreverhaven zijn dienstbode. Hoewel als voorbeeld wat extreem, is de reactie van de werkneemster wel exemplarisch voor die tijd: ze draagt haar zwangerschap en haar lot. Een illustratie van seksuele intimidatie in de hiërarchie, van baas naar ondergeschikte, waarin de macht van de vanzelfsprekendheid zichtbaar wordt en van verzet amper sprake is.

Ook in de horizontale verhoudingen op het werk, tussen collega's onderling, is ongewenst gedrag van alle tijden. Men zag het alleen tot voor kort niet als sociale onveiligheid.

Ook vroeger was er altijd wel een collega het bokje. Grappen maken ten koste van een ander is lange tijd als plagen gelabeld. Als het mikpunt er niet tegen kon, had hij geen gevoel voor humor, of hij riep het over zichzelf af. Dit was niet alleen zo in de ogen van de pesters. Het waren breed gedeelde maatschappelijke opvattingen die ook de slachtoffers internaliseerden: er was iets mis met hen dat hun dit over-

kwam. En als de communis opinio is dat slachtoffers pestgedrag over zichzelf afroepen of overgevoelig zijn, moet je hen misschien behandelen maar hoeft er binnen arbeidsorganisaties natuurlijk structureel niks te veranderen.

2. 'The times they are a-changin'

Vandaag de dag worden gedragingen als van de deurwaarder en de zogenaamd grappen makende collega's niet meer als normaal gezien, maar als intimidatie. De Arboret kwalificeert pesten net als seksuele intimidatie, agressie en geweld en discriminatie nu als een vorm van psychosociale arbeidsbelasting waartegen medewerkers beschermd moeten worden. Een ommekeer in het maatschappelijke denken. De aanjager van deze ommekeer was de vrouwenbeweging in de jaren zeventig van de vorige eeuw. Seksueel geweld werd maatschappelijk geagendeerd en in het kielzog daarvan werd het taboe doorbroken om te praten over seksueel grensoverschrijdend gedrag op het werk. Dit leidde tot onderzoeken door onder andere de Europese Unie (EU)¹ en de International Labour Organisation. Veel vrouwen bleken tijdens hun werkzame leven geconfronteerd te zijn met ongewenst seksueel gedrag. De vrouwenbeweging eiste op meerdere fronten zelfbeschikkingsrecht over het eigen lijf met als resultaat veranderingen in het maatschappelijk denken en in de wetgeving. Begin jaren negentig van de vorige eeuw nam de EU een aanbeveling aan om *sexual harassment at work* tegen te gaan. Nederland koos voor de Arboret als wettelijk kader (1994). Werkgevers werden verplicht beleid te voeren medewerkers te beschermen tegen seksueel grensoverschrijdend gedrag en agressie en geweld. Met name de bepaling in de Arboret over seksuele intimidatie werkte als katalysator voor het bespreekbaar maken van andere vormen van ongewenst gedrag op het werk. Verschillende bedrijven namen daarop pesten en discriminatie vrijwillig mee in het verplichte beleid inzake seksuele intimidatie. Het geheel noemde men ongewenste omgangsvormen. De wetgever codificeerde vervolgens de ontstane praktijk. In 2007 kwam er een aanvulling in de Arboret over pesten en in 2009 werd een

* Alie Kuiper is bedrijfskundige en mededirecteur van het bureau Bezemer & Kuiper, advies en training bij beleid tegen (seksuele) intimidatie en andere ongewenste omgangsvormen op het werk.

1. Michael Rubenstein, *The dignity of women at work. A report of the problem of sexual harassment in the Member States of the European Community* 1987.

artikel over discriminatie toegevoegd. De officiële term in de wet voor ongewenste omgangsvormen werd psychosociale arbeidsbelasting.

3. Mensenrechten

De Arbowet is overigens niet het enige wettelijk kader inzake ongewenste omgangsvormen. De Algemene wet gelijke behandeling (AWGB) en de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen (WGB) verbieden discriminatie en seksuele intimidatie. De betekenis van deze verbodsartikelen in de wetgeving inzake gelijke behandeling is niet onbelangrijk. Ze vloeien voort uit internationale verdragen die terug te leiden zijn op de Universele verklaring van de rechten van de mens. Een werkplek vrij van discriminatie en seksuele intimidatie is vanuit die wetgeving in beginsel niet utilitair, maar een doel op zich. Ze geeft uitdrukking aan het universele mensenrecht om niet gediscrimineerd of seksueel geïntimideerd te worden. In hetzelfde framework is er het Gehandicaptenverdrag van de Verenigde Naties, ook door Nederland ondertekend. Dit verdrag bepaalt dat iemand met een handicap recht heeft op werk en het recht om niet gediscrimineerd te worden. Goed om te weten wanneer er – conform de afspraken in het Sociaal Akkoord – de komende periode voor 125.000 mensen met een handicap banen gevonden moeten worden binnen reguliere organisaties.

Met de komst van wettelijke bepalingen omvat het compliance- en integriteitsbeleid binnen arbeidsorganisaties ook de aanpak van pesten, agressie en geweld, discriminatie en seksuele intimidatie. Wat betekent dit voor beleidsmakers, compliance officers en voor personen die toezien op naleving ervan? Allereerst vereist het kennis van de eisen die de wet stelt en van het beschikbare instrumentarium om een organisatie te laten voldoen aan de letter en de geest van de wet. Hieronder komen achtereenvolgens de wettelijke bepalingen aan de orde en de ontwikkelde instrumenten voor implementatie ervan. Tot slot is er aandacht voor een actueel dilemma nu grensoverschrijdend gedrag niet alleen meer een schending van persoonlijke integriteit van een medewerker is, maar ook van het organisatiebeleid: wie bepaalt of er actie wordt ondernomen?

4. Wetgeving

De wetgever stelt dat organisaties die voldoen aan de Arbowet inzake ongewenste omgangsvormen op een enkele bepaling na ook voldoen aan de eisen vanuit de wetgeving gelijke behandeling. Dit artikel beperkt zich tot de Arbowet. Het beleid inzake psychosociale arbeidsbelasting dient – zo stelt de Arbowet – te worden vormgegeven volgens de stand van de wetenschap en de professionele dienstverlening. Bestuurders, beleidsmakers van een bedrijf, maar ook de controleurs en toezichthouders moeten derhalve op de hoogte blijven van de ‘state of the art’. De wet richt zich op preventie en op het goed afhandelen van klachten van medewerkers op dit terrein.

4.1 Preventie

Welke doelen kan de wetgever formuleren ter voorkoming van sociale onveiligheid binnen een bedrijf of instelling? Je kunt niet – net als bij blootstelling aan lawaai – stellen dat een bepaald percentage discriminatie per werknemer nog veilig is. Bepalen dat slechts een bepaald percentage van de werknemers last mag hebben van ongewenst gedrag druist

ook in tegen de letter en de geest van de wet: namelijk dat pesten of seksuele intimidatie niet acceptabel is. De wetgever koos inzake psychosociale arbeidsbelasting voor het stellen van procesdoelen. De werkgever moet in het kader van de verplichte Risico-inventarisatie en Evaluatie (RI&E) het risico op ongewenste omgangsvormen onderzoeken en indien aan de orde een plan van aanpak opstellen om het risico terug te dringen. Vervolgens moet de werkgever zijn personeel voorlichten over die risico's en over de maatregelen die hij neemt om medewerkers ertegen te beschermen.

Een organisatie zonder risico bestaat niet, zo blijkt uit diverse onderzoeken. Sinds een paar jaar zijn vragen over sociale veiligheid onderdeel van de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden (NEA).² Volgens de NEA wordt jaarlijks gemiddeld 16% van de werknemers geconfronteerd met pesten, discriminatie, agressie en geweld of seksuele intimidatie door collega's of leidinggevenden. Daarnaast ervaart nog eens 24% van de beroepsbevolking ongewenst gedrag door zogenoemde derden: cliënten, burgers, patiënten of leerlingen. Sommige branches scoren hoger, sommige lager.³ Een misverstand is natuurlijk dat een organisatie die lager scoort dan het gemiddelde niets meer hoeft te doen. De wet stelt immers geen kwantitatieve grens maar procesdoelen.

4.1.1 Tone at the top

Het creëren van een organisatie vrij van seksuele intimidatie, agressie en geweld, pesten en discriminatie vraagt om cultuurdragers die zich aan deze doelstelling committeren. Tone at the top is net als bij alle cultuurveranderingen ook bij de aanpak van ongewenste omgangsvormen een kritische succesfactor. Leidinggevenden moeten het gewenste gedrag vóórleven en interveniëren bij grensoverschrijdend gedrag van medewerkers of klanten. Dat is niet altijd simpel. In trainingen voor leidinggevenden blijkt het voor hen niet altijd gemakkelijk een goed beeld te krijgen van wat überhaupt kan worden verstaan onder ongewenste omgangsvormen. Zeker als een managementteam bestaat uit een homogene groep die bovendien onderdeel is van de maatschappelijk dominante groep – blanke mannen van 45+ – vindt men het nogal eens moeilijk zich in te leven in hetgeen medewerkers met een andere achtergrond, bijvoorbeeld qua etnische afkomst of sekse, als ongewenst kunnen ervaren. Vanwege hun achtergrond en positie hebben de leden zelf over het algemeen relatief weinig ervaring met grensoverschrijdend gedrag op het werk en neemt men het eigen referentiekader onbewust als norm. Dat er geen lijstjes gegeven kunnen worden met wat wel en niet kan, die vervolgens uit het hoofd kunnen worden geleerd, is voor menig leidinggevende soms frustrerend. Of iemand bepaald gedrag als gewenst of ongewenst ervaart, is echter vaak context bepaald. Een compliment over het uiterlijk kan als heel gewenst worden ervaren, maar als de eerste reactie van een mannelijke leidinggevende na een inhoudelijke presentatie

2. De NEA – Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden – is het grootste periodieke onderzoek naar arbeidsomstandigheden in Nederland. TNO voert de NEA uit in samenwerking met het CBS. De NEA is mede gefinancierd door het Ministerie van SZW.
3. Seth van de Bossche e.a., TNO rapport, Agressie op het werk 2012.

van een vrouwelijke medewerker is ‘wat zie je er toch leuk uit’ wordt het over het algemeen als een ongewenste en seksistische opmerking gepercipieerd. Ook leidinggevend die discriminerende uitlatingen van patiënten of klanten richting medewerkers bagatelliseren realiseren zich vaak niet hoe dubbel kwetsend dat kan zijn. Zich leren inleven in percepties van verschillende groepen medewerkers en zicht krijgen op het effect van het eigen handelen zijn sleutelwoorden voor succes. Een divers samengesteld managementteam zal dit gemakkelijker afdaan dan hun homogene counterpart.

Leidinggevend die voorbeeldgedrag vertonen, genereren medewerkers die dit gedrag kopiëren. Mocht iemand zich toch misdragen dan helpt corrigerend optreden door de leidinggevende meestal wel. Samengevat is een combinatie van soft- en hard controls, voorbeeldgedrag en corrigerend optreden van belang.

4.1.2 Integratie dagelijkse bedrijfsvoering

Naast zichtbaar draagvlak bij de top is integratie van het beleid op dit terrein in de dagelijkse bedrijfsvoering een belangrijke succesfactor. Sommige organisaties vragen inmiddels van hun leidinggevend hun inspanningen op dit terrein op te nemen in hun reguliere managementrapportage. Welke scholing volgden zij, wat deden zij met de uitkomsten van een RI&E inzake psychosociale arbeidsbelasting en hoe vaak besteedden zij in werkoverleggen en functioneringsgesprekken aandacht aan de thematiek?

4.1.3 Specifieke risico's

Effectief beleid vereist kennis over de specifieke risico's op ongewenste omgangsvormen in de eigen organisatie. Een RI&E of Medewerkerstevredenheidsonderzoek (MTO) kan hier inzicht in geven, de rapportage van de eigen vertrouwenspersonen en klachtencommissie idem. Ook resultaten vanuit de NEA en andere onderzoeken zijn een bron van informatie over mogelijke risico's in de branche of over kwetsbare medewerkers. Tone at the top is al genoemd evenals integratie in de dagelijkse bedrijfsvoering. Een paar andere in het oog springende risico's uit de NEA's van de afgelopen jaren, gelet op de actualiteit zijn:

- Medewerkers met een hoge werkdruk en een lage autonomie lopen een verhoogd risico slachtoffer te worden van pestgedrag op het werk.
- Medewerkers in sectoren die veel met publiek te maken hebben, melden de meeste externe agressie: politie, justitie, gezondheidszorg, welzijnzorg, voortgezet onderwijs, warenhuizen en supermarkten.
- Vrouwelijke uitzendkrachten lopen het meeste risico op seksuele intimidatie door collega's of leidinggevend.
- In organisaties waar onder druk reorganisaties plaatsvinden is zo'n 30% meer pestgedrag te zien.
- Medewerkers werkzaam via de Wet sociale werkvoorziening zijn het meest kwetsbaar voor ongewenste omgangsvormen. 24% van hen geeft aan ervaring te hebben met grensoverschrijdend gedrag op het werk tegen 16% van de beroepsbevolking.

Let wel: bovenstaande risico's zijn geen natuurverschijnselen maar manifesteren zich met name in organisaties waar het management daar onvoldoende op anticipeert en dus niet stuurt op het tegengaan van ongewenst gedrag.

4.1.4 Checklist

Welke vragen moeten op de checklist staan van een compliance officer of toezichhouder om te weten of een organisatie goed beleid voert ter voorkoming van ongewenste omgangsvormen? Gelet op het belang van de tone at the top allereerst of, en zo ja welke activiteiten worden ontplooid, gericht op het vergroten van draagvlak, kennis en vaardigheden van het management, maar ook of psychosociale arbeidsbelasting deel uitmaakt van de RI&E. Zijn de risico's geïnventariseerd? Is er een plan van aanpak om deze terug te dringen? Voldoet dat aan de stand van de wetenschap en de professionele dienstverlening? Wordt er – gelet op de risico's – voldoende aan voorlichting en instructie gedaan over het beleid en de maatregelen? Is de thematiek geïntegreerd in de dagelijkse bedrijfsvoering: wordt het besproken in werkoverleg en in functioneringsgesprekken?

5. Goede klachtafhandeling

5.1 Opvangstructuur

Voor de opvang van medewerkers die last ervaren van ongewenst gedrag en het afhandelen van klachten zijn – volgens de stand van de wetenschap en de professionele dienstverlening – vertrouwenspersonen en een klachtenprocedure van belang, zo wordt gesteld in een toelichting op de Arbwet.

5.2 Bronbeleid

De Arbwet is gericht op bronbeleid: de oorzaak van onveiligheid op het werk moet worden weggenomen. Maar is dat ook het uitgangspunt bij de aanpak van klachten over sociale onveiligheid? Worden de veroorzakers van ongewenst gedrag aangepakt of moeten medewerkers die klagen het veld ruimen?

5.3 Vinger aan de pols

Compliance officers en toezichhouders moeten natuurlijk controleren of er een opvangstructuur is voor medewerkers die last ervaren en of de aangestelde vertrouwenspersonen voldoende opgeleid en gecertificeerd zijn. Is er een klachtenprocedure en een deskundige klachtencommissie? Is er een grote discrepantie tussen de omvang van de problematiek zoals die blijkt uit de RI&E of een Medewerkerstevredenheidsonderzoek (MTO) en het aantal meldingen bij de vertrouwenspersonen en zo ja, wat zou de oorzaak kunnen zijn van relatief weinig meldingen bij een vertrouwenspersoon in verhouding tot cijfers uit een MTO? Is het wel veilig genoeg om te klagen, hebben medewerkers voldoende vertrouwen in het management? Zijn de vertrouwenspersonen bekend genoeg en hebben medewerkers vertrouwen in deze functionaris? Hoe loopt het af met werknemers die aangaven last te hebben van pesten of discriminatie? Wordt de veroorzaker aangepakt of legt de melder uiteindelijk figuurlijk het loodje?

6. Wie bepaalt?

Tot slot een dilemma waar verschillende organisaties zich voor gesteld zien nu ongewenst gedrag niet alleen een schending is van de integriteit van een individuele medewerker maar ook van de organisatie.

Omdat organisaties in het kader van recente wetgeving beleid ontwikkelden om ongewenste omgangsvormen op het werk aan te pakken, is seksuele intimidatie, discrimina-

tie, pesten en agressie en geweld op het werk nu niet alleen meer grensoverschrijdend gedrag jegens een individuele medewerker, maar is er ook sprake van grensoverschrijdend gedrag ten opzichte van de organisatie. Hierbij doet zich een dilemma voor. Cruciaal is de vraag wie beslist of er stappen ondernomen worden bij ongewenst gedrag. Is dat de werknemer die last ervaart of de organisatie? Omdat leidinggevend, HR-managers en compliance officers als representanten van de organisatie in actie moeten komen als kwesties inzake ongewenst gedrag hen ter ore komen, aarzelen medewerkers vaak hen in eerste instantie in vertrouwen te nemen. Slachtoffers van pesten of discriminatie op het werk hebben veelal behoefte aan een persoon met wie zij vertrouwelijk kunnen praten over hetgeen hen is overkomen en met wie zij kunnen bespreken wat vanuit hun positie en belangen mogelijke oplossingstrajecten zijn. Vertrouwenspersonen ongewenste omgangsvormen kunnen die rol vervullen. Zij doen in principe niets tegen de wil van een slachtoffer. Laatstgenoemde is iets overkomen tegen haar of zijn wil. Wanneer degene aan wie zij hun ervaring vertellen iets zou doen met hun verhaal wat zij niet willen, ontstaat op een ander niveau eenzelfde situatie. In tegenstelling tot melders over fraudes of bijvoorbeeld giflozingen zijn melders van ongewenste omgangsvormen over het algemeen persoonlijk slachtoffer. Dat betekent dat zij – uitzonderingen daargelaten – zelf de regie over hun klacht moeten kunnen hebben. Niets doen is een keuze die gemaakt mag worden. Wanneer vertrouwenspersonen handelen vanuit de wens van de medewerker in kwestie kan dat botsen met het organisatiebelang. Bijvoorbeeld als het slachtoffer het niet aan kan of aan wil om (snel) in actie te komen, maar het organisatiebeleid vereist dat pesters stante pede worden aangepakt. Vertrouwenspersonen voor ongewenste omgangsvormen dienen de vertrouwelijkheid te bewaren. Dit is ook een voorwaarde om mensen überhaupt over de drempel te krijgen voor hulp. Verschillende organisaties hebben echter de vertrouwenspersonen voor ongewenste omgangsvormen tevens vertrouwenspersoon gemaakt voor integriteitskwesties. Vertrouwenspersonen met deze dubbele pet kunnen voor grote dilemma's komen te staan. Als vertrouwenspersoon ongewenste omgangsvormen zouden ze de vertrouwelijkheid moeten bewaren bij een melding over pesten, maar als vertrouwenspersoon integriteit wordt van hen verwacht dat een melding juist aanhangig wordt gemaakt bij het bevoegd gezag opdat die actie kan ondernemen. Sommige organisaties proberen dit dilemma van de combifunctie op te lossen door te stellen dat de vertrouwenspersoon de medewerker in kwestie moet bewegen zelf het ongewenste gedrag aanhangig te maken. Maar als die medewerker dat niet wil omdat het niet als zijn belang voelt, hij het bijvoorbeeld emotioneel (nog) niet aan kan? Een vertrouwenspersoon die tegen de wil van de melder de zaak aanhangig maakt loopt het niet alleen het risico de melder te beschadigen maar ook om ongelooftwaardig te worden: daar ga je niet heen als je vertrouwelijk wilt praten. Het dilemma is geen theoretische. Uit onderzoek van de Vrije Universiteit⁴ onder gemeenten blijkt dat het merendeel van de casuïstiek inzake integriteitsschendingen geen betrekking heeft op fraude, corruptie of belangenverstremgeling, maar op ongewenste omgangsvormen. De enige manier om van het dilemma te ontsnappen is ofwel aparte vertrouwenspersonen kiezen voor ongewenste omgangsvormen en voor integriteitskwesties, óf de vertrouwenspersonen met een combifunctie ontheffen van hun

meldplicht.⁵ Natuurlijk wil je als organisatie graag dat medewerkers ervaringen met ongewenst gedrag melden bij het bevoegd gezag opdat die actie kan ondernemen. Dit mag echter niet ten koste gaan van de medewerker die het slachtoffer is van ongewenst gedrag. Dan wordt het operatie geslaagd maar patiënt overleden. Investeren in draagvlak voor beleid bij het management is een beter middel om de meldingsbereidheid te stimuleren dan vertrouwenspersonen met een combifunctie te verplichten, eventueel buiten de wil van de melder, de werkgever te informeren.

6.1 Controle en toezicht

Aan compliance officers en interne en externe toezichthouders de taak erop toe te zien dat medewerkers in principe vertrouwelijk bij de vertrouwenspersoon terecht kunnen in geval van ongewenste omgangsvormen. Vertrouwelijkheid is een voorwaarde voor een goed functionerende en laagdrempelige opvangstructuur inzake psychosociale arbeidsbelasting.

7. Tot slot

De maatschappelijke en politieke tolerantie voor pestgedrag, seksuele intimidatie, discriminatie en agressie en geweld neemt meer en meer af, mede gelet op de commotie die na incidenten ontstaat.

Aan organisaties de taak om ook in tijden van economische crisis de aanpak van ongewenst gedrag te blijven agenderen. Het instrumentarium voor een effectief beleid is inmiddels ontwikkeld en beproefd.

Hard en soft controls blijken in dit kader beide van belang. Echter alleen met een juiste tone at the top zullen de andere instrumenten naar behoren werken.

4. Leo Huberts, Presentatie op de Dag van de Integriteit van Bios 2011.

5. Zie ook: Willeke Bezemer, 'De vertrouwenspersoon: typen, taken en dilemma's', *NMI Tijdschrift Conflictmanagement* 2013, afl. 1.