ARTIKELEN

ILO-Conventie 190: een ‘geïntegreerde aanpak’ van geweld en intimidatie?

Bas Rombouts

1 Introductie: kernconcepten en structuur

Geweld, pesterijen en (seksuele) intimidatie vormen een substantieel probleem op het werk en in de context daarvan. Volgens een studie van het Europees Parlement krijgt naar schatting 5-10% van de beroepsbevolking van de Europese Unie (EU) op enig moment met geweld en (seksuele) intimidatie te maken.¹ In Nederland zijn jaarlijks ongeveer 1,1 miljoen werknemers slachtoffer van intern ongewenst gedrag en blijkt zelfs meer dan één op de vier werknemers externe vormen van geweld en agressie te hebben ervaren.² Alhoewel (seksuele) intimidatie vooral (jonge) vrouwen raakt, zijn ook mannen geregeld slachtoffer en worden leden van kwetsbare groepen, zoals personen met een handicap en LGBTQ-persoon, disproportioneel geraakt.³ Opmerkelijk is dat seksuele intimidatie ook een groot probleem vormt in landen die over het algemeen een hoog beschermingsniveau van gelijke behandeling tussen mannen en vrouwen genieten.⁴

Al voordat de internationale #MeToo-beweging en vergelijkbare nationale equivalenten – zoals de recent in Frankrijk opgekomen #NousToutes-beweging, die strijdt tegen alle vormen van seksistisch en seksueel geweld⁵ – op de voorgrond traden, werd er in de context van de International Labour Organisation (ILO) gewerkt aan internationale instrumenten die expliciet en specifiek het onderwerp van geweld en intimidatie in de ‘world of work’ behandelen.⁶ De eerste gesprekken startten in 2013, en in november 2015 werd het onderwerp door de Governing Body van de ILO op de agenda van de International Labour Conference (de ILC) geplaatst.⁷

- 1 European Parliament, *Bullying and sexual harassment at the workplace, in public spaces and in political life in the EU*, Brussel: European Parliament 2018, p. 8.
- 2 Inspectie SZW, BasisInspectieModule (BIM) Intern ongewenst gedrag, 1 september 2020, p. 3; Inspectie SZW, BasisInspectieModule (BIM) Agressie en geweld, 21 september 2020, p. 3.
- 3 European Parliament 2018, p. 8-9.
- 4 European Parliament 2018, p. 8-9.
- 5 Vrouwenmoord in Frankrijk schudt feminisme op, reportage actiegroep Collages Féminicides, de Volkskrant 1 september 2020, p. 2.
- 6 P. Petroglou, *Sexual harassment and harassment related to sex at work: time for a new directive building on the EU gender equality acquis*, *European equality law review* 2019/1, p. 16-17.
- 7 GB.328/INS/17/5, Governing Body, 328th Session, Genève, 27 oktober-10 november 2016, paragraaf 1. Zie tevens Internationaal verdrag ILO moet machtsmisbruik op werkvloer voorkomen, juridisch bestrijden misstanden nu mogelijk, www.cnvinternationaal.nl/nl/ons-werk/nieuws/2020/januari/internationaal-verdrag-ilo-moet-machtsmisbruik-op-werkvloer-voorkomen.

Uiteindelijk resulteerde dit in 2019 in de twee meest recent aangenomen ILO-instrumenten (*international labour standards*) – Conventie 190 en Aanbeveling 206 –, die trachten de aanpak van geweld en intimidatie in de context van werk te reguleren.⁸ De basis van deze instrumenten bestaat uit een drietal beginselen, samengevat als de ‘inclusive, integrated and gender-responsive approach’. Vooral de geïntegreerde aanpak (*integrated approach*) wordt door de ILO en haar lidstaten als essentieel beschouwd om ervoor te zorgen dat alle gevallen van geweld en intimidatie onder een juridisch beschermingskader vallen.⁹ In de kern betekent deze *integrated approach* dat het voor een effectieve aanpak van geweld en intimidatie noodzakelijk is om bescherming onder verschillende juridische kaders te bieden. Het gaat dan met name om de combinatie van gelijkebehandelingswetgeving en arbeidsomstandighedenregelgeving (deze twee zullen centraal staan in deze bijdrage) en – in mindere mate – het strafrecht.¹⁰

Voor de praktische toepassing van de *integrated approach* bevat Conventie 190 drie implementatieroutes: (1) preventie en bescherming, (2) handhaving en genoegdoening en (3) advies en scholing. Conventie 190 hanteert een brede definitie van ‘geweld en intimidatie’ en is van toepassing op (formele) werknemers, maar ook op andere groepen ‘werkenden’.

Maar wat is de concrete inhoud en het belang van deze geïntegreerde aanpak, gezien in nationaal, Europees en internationaal perspectief? Hoe verhoudt de bescherming tegen geweld en intimidatie onder gelijkebehandelingswetgeving en arbeidsomstandighedenrecht zich tot elkaar, en voldoen de Nederlandse wettelijke kaders aan de eisen van deze *integrated approach*?

In deze bijdrage worden de twee nieuwe ILO *labour standards* – met de nadruk op de geïntegreerde aanpak – geanalyseerd en wordt een eerste voorzet gegeven over of en hoe deze aanpak reeds binnen de Nederlandse wettelijke kaders omtrent de aanpak van geweld en intimidatie in de context van werk verankerd is, primair gezien vanuit een internationaalrechtelijk perspectief. Het is voor een goed begrip van de instrumenten van belang om het bredere internationaalrechtelijke kader mee te nemen in deze analyse, aangezien de verdragen van de ILO onderdeel uitmaken van het internationaal publiekrecht en meer in het bijzonder nauw verwant zijn aan het mensenrechtendiscours. De internationaalrechtelijke beginselen uit Conventie 190, met name gelijke behandeling en non-discriminatie, illustreren een doorwerking van mensenrechten in publieke en private rechtsverhoudingen. De thematiek van Conventie 190 doorkruist daarom ook verschil-

8 Zie www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C190 en www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R206.

9 ILC.107/V/1, paragraaf 365-366. Onderzoek van de ILO onder tachtig lidstaten wees uit dat slechts een klein aantal staten reeds een dergelijke geïntegreerde aanpak toepast: ‘only a few of the 80 countries reviewed in this report have used an integrated approach to respond to violence and harassment, with the rest introducing piecemeal protection and prevention measures, if any at all, resulting in gaps in protections for many workers.’

10 Brussel 22 januari 2020, COM(2020)24 final, 2020/0011 (NLE), Voorstel voor een Besluit van de Raad waarbij de lidstaten worden gemachtigd om, in het belang van de Europese Unie, het Verdrag betreffende geweld en intimidatie, 2019 (nr. 190) van de Internationale Arbeidsorganisatie te bekrachtigen, p. 6-7.

lende rechtsgebieden in verticale (internationaal, Europees, nationaal recht) en horizontale zin (arbeidsomstandighedenrecht, gelijkebehandelingswetgeving, strafrecht). Belangrijk om reeds te vermelden is dat het normatief uitgangspunt – het *doel* van de nieuwe ILO-instrumenten – het verzekeren van gelijke behandeling is en dat de geïntegreerde aanpak gaat over de verschillende wijzen waarop dit doel kan worden verwezenlijkt: middels bescherming onder zowel gelijkebehandelingswetgeving als arbeidsomstandighedenrecht. Anders gezegd is het kernbeginsel dus gelijke behandeling, en het middel om dit te realiseren is een geïntegreerde (en inclusieve) aanpak.

Om een heldere analyse te bieden van de betekenis van de geïntegreerde aanpak uit Conventie 190 worden in deze bijdrage daarom primair en hoofdzakelijk de reikwijdte, belangrijkste beginselen, bepalingen en voorgestelde implementatieroutes van Conventie 190 en Aanbeveling 203 onderzocht. Om de plaats en functie van dit nieuwe verdrag goed te kunnen doorgronden is het tevens van belang om kort in te gaan op het doel van de ILO en haar juridische kaders inzake gelijke behandeling en veilige en gezonde arbeidsomstandigheden te schetsen.

Na deze analyse zal tevens de relevante regelgeving van de Europese Unie op het gebied van geweld, intimidatie en gelijke behandeling kort onder de loep worden genomen. Vervolgens wordt ook het nationale wettelijk kader en de mogelijkheden tot aanpakken van geweld en intimidatie 'op het werk' onderzocht. Er zal worden afgesloten met een eerste antwoord op de hiervoor gestelde centrale vragen. Bovendien worden enkele indicaties over het potentieel van de nieuwe instrumenten – binnen Nederland en daarbuiten – gegeven en enkele kritische kanttekeningen geplaatst.

2 Een nieuw ILO-Verdrag over geweld en intimidatie in 'the world of work'

Op 21 juni 2019 neemt de Internationale Arbeidsconferentie (International Labour Conference, ILC) van de ILO een tweetal instrumenten aan die beogen geweld en intimidatie in de context van 'de wereld van het werk' aan te pakken.¹¹ Conventie nr. 190 (een juridisch bindend verdrag) en Aanbeveling nr. 206 (met daarin niet-bindende richtlijnen ter bevordering van de implementatie van de bepalingen uit de Conventie) worden met een – naar ILO-maatstaven – overwelldigende meerderheid door het 'parlement van de ILO' aangenomen.¹² Zoals vermeld, werd dit internationale wetgevingsproces reeds in 2015 formeel in gang gezet en zijn de instrumenten, zoals uitdrukkelijk de bedoeling bij *international labour standards*, het resultaat van internationale samenwerking en uitvoerige consultaties met internationale organisaties, overheden, vakbonden en andere

11 108th International Labour Conference, New international labour standard to combat violence, harassment, at work agreed, www.ilo.org/ilc/ILCSessions/108/media-centre/news/WCMS_711321/lang-en/index.htm.

12 Voor het aannemen van Conventies en Aanbevelingen is een twee derde meerderheid in de ILC vereist. 108th International Labour Conference, New international labour standard to combat violence, harassment, at work agreed, www.ilo.org/ilc/ILCSessions/108/media-centre/news/WCMS_711321/lang-en/index.htm.

maatschappelijke organisaties.¹³ Daarnaast is in het kader van de ILO uitgebreid onderzoek verricht, onder meer in de vorm van een belangwekkende studie naar de juridische kaders omtrent geweld en intimidatie in tachtig lidstaten (het zogenoemde ‘White Report’).¹⁴

Als gezegd, is Conventie 190 gebaseerd op het beginsel van gelijke behandeling: een van de ‘fundamental principles and rights’ van de ILO en daarnaast uiteraard ook een basisbeginsel binnen internationale en regionale mensenrechtenverdragen en nationale democratische rechtsordes. Ieder VN-mensenrechtenverdrag bevat bepalingen over gelijke behandeling. In Europees verband vinden we gelijkebehandelingsbepalingen in het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, het Europees Sociaal Handvest en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

Dit uitgangspunt van gelijke behandeling is op verscheidene plaatsen in Conventie 190 terug te vinden; zo erkent de Internationale Arbeidsconferentie reeds in de preambule dat geweld en intimidatie in de context van werk een mensenrechtenschending kunnen opleveren, een bedreiging vormen voor gelijke kansen en onverenigbaar zijn met eerlijk werk (*decent work*).¹⁵

Het feit dat gelijke behandeling de ratio achter de Conventie is, blijkt al uit de openingszinnen van de preambule, een verwijzing naar de Verklaring van Philadelphia uit 1944: ‘Recalling that the Declaration of Philadelphia affirms that all human beings, irrespective of race, creed or sex, have the right to pursue both their material well-being and their spiritual development in conditions of freedom and dignity, of economic security and equal opportunity.’¹⁶ Artikel 6 van titel III van de Core Principles bepaalt dat alle lidstaten de plicht hebben om het recht op gelijke behandeling en non-discriminatie in de context van werk te garanderen, zeker voor kwetsbare groepen zoals vrouwelijke werknemers.¹⁷

In breder internationaalrechtelijk verband wordt ‘gender-based violence’ in een Algemene Aanbeveling uit 2017 van het VN Vrouwenrechtencomité aangemerkt als een vorm van discriminatie en wordt het verbod hierop zelfs beschouwd als een beginsel van internationaal gewoonterecht.¹⁸ Ook in de Istanbul Convention van de Raad van Europa wordt seksuele intimidatie als een mensenrechtenschending en een vorm van discriminatie aangemerkt.¹⁹ In het kader van de Europese

13 Zie voor het travaux préparatoires: GB.329/INS/INF/3; ILC.107/V/1; ILC.107/V/2; ILC.108/V/1; ILC.108/V/2A. Zie tevens *Violence and harassment against women and men in the world of work: trade union perspectives and action* / International Labour Office, Bureau for Workers’ Activities (ACTRAV), Geneve: ILO 2017.

14 ILC.107/V/1. Zie L. Thomann, *Steps to Compliance with International Labour Standards: The International Labour Organization (ILO) and the Abolition of Forced Labour*, Springer 2011, p. 52.

15 Het concept ‘decent work’ kan samen met het beginsel van sociale rechtvaardigheid (*social justice*) worden gezien als de basisbeginselen en hoofddoelen van de ILO.

16 C190, preambule.

17 Artikel 6 C190.

18 CEDAW/C/GC/35, General recommendation nr. 35 on gender-based violence against women, updating general recommendation nr. 19, 2017, paragraaf 2.

19 Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence (Istanbul Convention), 12 april 2011, preambule en artikel 40.

Unie worden seksuele intimidatie en intimidatie verband houdende met geslacht in de context van werk in een aantal richtlijnen expliciet als een vorm van discriminatie erkend. Onder de oude Kaderrichtlijn 89/391 aangaande 'health and safety at work' werden psychosociale risico's niet expliciet benoemd, maar uiteindelijk wel gezien als onderdeel van arbeidsomstandighedenrecht.²⁰ Het EU-kader wordt verderop in deze bijdrage in meer detail besproken.

Alhoewel het normatief uitgangspunt van gelijke behandeling duidelijk is, blijkt – ook uit het uitgebreide rechtsvergelijkende onderzoek van de ILO zelf – dat juridische bescherming tegen geweld en intimidatie versnipperd over verschillende rechtsgebieden terug te vinden is in de wetgeving van de afzonderlijke lidstaten.²¹ Vaak zijn specifieke rechten en verboden opgenomen in het arbeidsrecht, de gelijkebehandelingswetgeving of het strafrecht, terwijl preventieve maatregelen – doorgaans een verantwoordelijkheid voor de werkgever – zijn neergelegd in arbeidsomstandighedenregelingen.²² Uit het ILO-onderzoek dat ten grondslag lag aan het uitwerken van de *integrated approach*, blijkt tevens dat wanneer bescherming onder een van deze regimes niet aanwezig is – dan gaat het wederom voornamelijk over gelijkebehandelingswetgeving en arbeidsomstandighedenrecht –, dit leidt tot onvoldoende en onvolledige bescherming voor slachtoffers.²³

Het is volgens Conventie 190 uitdrukkelijk de bedoeling dat de aanpak van geweld en intimidatie onder verschillende wettelijke kaders wordt gebracht om zodoende te garanderen dat er geen gaten vallen in de (juridische) bescherming die slachtoffers zouden moeten genieten.²⁴ Deze zogeheten 'geïntegreerde aanpak' (*integrated approach*) vormt samen met de inclusieve en gendergevoelige aanpak (*inclusive and gender-responsive approach*) het principiële uitgangspunt van Conventie 190.

In de unieke tripartiete structuur van de ILO zijn het niet slechts staten, maar tevens vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers die formele besluitvormingsbevoegdheden bezitten met betrekking tot het vaststellen van de normatieve instrumenten van de organisatie: de zogeheten *international labour standards*. Zoals gebruikelijk bij technische Conventies van de ILO zal het verdrag één jaar nadat twee lidstaten het geratificeerd hebben in werking treden. Op het moment van schrijven hebben Uruguay, Namibië en Fiji de Conventie geratificeerd, hetgeen betekent dat de Conventie in juni 2021 formeel in werking zal treden.²⁵ Gezien de grote steun die het thema krijgt van de 'tripartite consti-

20 Petroglou 2019, p. 23. Council Directive 89/391/EEC of 12 June 1989 on the introduction of measures to encourage improvements in the safety and health of workers at work.

21 ILC.107/V/1, hoofdstuk 4 en 5.

22 ILC.107/V/1, paragraaf 188.

23 ILC.107/V/1, paragraaf 189 en 265.

24 Report V(2), ILC.107/V/2 (Yellow Report), Office Commentary, p. 59-60.

25 www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300_INSTRUMENT_ID:3999810. Zie tevens ITUC, ILO: ILO Violence and Harassment Convention will enter into force in June 2021, www.ituc-csi.org/ilo-ilo-violence-and-harassment.

tuent's' binnen de ILO, is de verwachting dat veel van de overige 185 lidstaten het ratificatieproces ook spoedig in gang zullen zetten.²⁶

De brede internationale erkenning van de omvang van het probleem lijkt niet vreemd. Geweld en intimidatie komen voor in alle beroepsgroepen, in de private, publieke, formele en informele sector, maar raken (jonge) vrouwen disproportioneel vaak.²⁷ Geweld en intimidatie komen voor in veel verschillende verbale, fysieke of psychische vormen,²⁸ zoals uitschelden, schreeuwen, zeer fel discussiëren, schoppen, slaan, duwen, bedreigen, chanteren of vernederen.²⁹ De schaal van het probleem – vaak, maar niet uitsluitend, gerelateerd aan ongelijke machtsverhoudingen³⁰ – is niet eenvoudig te duiden, maar lijkt moeilijk te overschatten. Volgens de International Trade Union Confederation (ITUC), de grootste internationale vakfederatie, heeft ongeveer 35% van alle vrouwen ouder dan 15 jaar (wereldwijd dus zo'n 818 miljoen vrouwen) wel eens te maken gehad met seksueel of fysiek geweld.³¹ Volgens de FNV krijgen jaarlijks bijna twee miljoen Nederlanders te maken met agressie of geweld op het werk, en volgens een TNO-rapport uit 2016 krijgt jaarlijks ongeveer 16% van de werknemers te maken met agressie, waaronder geweld en intimidatie op het werk.³² Ziekteverzuim als gevolg van dit ongewenste gedrag kost werkgevers jaarlijks zo'n € 1,7 miljard.³³ Geweld en intimidatie kunnen incidenteel voorkomen, maar ook geïnstitutionaliseerd of structureel van aard zijn en daarmee een extra groot psychosociaal risico vormen.³⁴ De gevolgen hiervan kunnen zeer ernstig zijn. Het kan leiden tot langdurige of blijvende arbeidsongeschiktheid, posttraumatische stressstoornis en andere vormen van fysieke en mentale aandoeningen,³⁵ zoals angstgevoelens, slaapstoornissen, maagpijn,³⁶ depressies, hoofdpijnen³⁷ of in uiterste gevallen tot

26 Zie voor een overzicht van lidstaten die ratificatie overwegen bijvoorbeeld Solidarity Center, Union women leaders urge nations: Ratify ILO C190, www.solidaritycenter.org/union-women-leaders-urge-nations-ratify-ilo-c190/.

27 ILC.107/V/1, paragraaf 13, 32-38. Zie tevens Petroglou 2019, p. 16.

28 Psychologische intimidatie is de meest gerapporteerde vorm van 'violence and harassment'. Zie ILC.107/V/1, paragraaf 56.

29 Arboportaal (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid), Agressie en intimidatie, www.arboportaal.nl/onderwerpen/agressie-en-intimidatie.

30 ILC.107/V/1, paragraaf 88.

31 ITUC, Gender-Based Violence at Work, #Ratify c190 for a World of Work Free from Violence and Harassment, www.ituc-csi.org/GBV. Zie verder aangaande de wijdverbreide schaal en de impact van geweld en intimidatie wereldwijd: ILC.107/V/1, paragraaf 93-115.

32 FNV, Agressie en geweld op je werk. Je hebt recht op een veilige werkplek, www.fnv.nl/werk-inkomen/veilig-gezond-werken/agressie-en-geweld-op-je-werk. Monitor Arbeid. Een rapport over agressie op het werk 2014. Ontwikkelingen, risico's, impact en behoefte aan maatregelen, Leiden: TNO 2016, p. 13. Het gaat hierbij slechts over 'interne agressie'. Bijna een kwart van de werknemers geeft aan slachtoffer te zijn van externe agressie.

33 M. Govaert, Seksuele intimidatie: een juridisch mijnenveld, TRA 2017/24, p. 1.

34 ILC.107/V/1, paragraaf 65.

35 FNV, Agressie en geweld op je werk. Je hebt recht op een veilige werkplek, www.fnv.nl/werk-inkomen/veilig-gezond-werken/agressie-en-geweld-op-je-werk.

36 Arboportaal (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid), Agressie en intimidatie, www.arboportaal.nl/onderwerpen/agressie-en-intimidatie.

37 ILC.107/V/1, paragraaf 104-106.

zelfdoding.³⁸ Ook kan het bij vrienden en familieleden van slachtoffers veel stress en psychologische schade veroorzaken.³⁹ Daarenboven kan het de arbeidsparticipatie en democratische besluitvormingsprocessen negatief beïnvloeden.⁴⁰ Vanuit economisch perspectief hebben geweld en intimidatie een negatieve invloed op het ziekteverzuim, bedrijfswinsten en de kosten van sociale zekerheid.⁴¹ Het lijkt daarom goed dat de ILO, met dit eerste internationale verdrag dat zich specifiek richt op intimidatie en geweld, deze problematiek probeert te accentueren en aan te pakken.

3 Geweld en intimidatie in de normatieve context van de International Labour Organisation

In 2019 vierde de ILO haar honderdjarig bestaan, het zogenoemde 'Centenary'. Sinds haar oprichting als onderdeel van het Vredesverdrag van Versailles is de ILO de primaire internationale instantie voor het aannemen van internationale arbeidsnormen. De uitgangspunten zijn dat sociale rechtvaardigheid een ingangsvereiste is voor een duurzame en vreedzame samenleving en dat ieder mens recht heeft op fatsoenlijk of eerlijk werk. Deze basisbeginselen zijn te vinden in de Constitutie van de ILO en zijn daarna in verschillende belangwekkende Verklaringen onderschreven en geëxpliciteerd.⁴²

Gelijktijdig met het aannemen van Conventie 190 werd een nieuwe Verklaring aangenomen door de ILC, de ILO Centenary Declaration for the Future of Work, waarin veel aandacht is voor gelijke behandeling en wordt gepleit voor 'a world of work free from violence and harassment'.⁴³ In deze belangrijke Verklaring – gebaseerd op een omvangrijk rapport van de Global Commission on the Future of Work⁴⁴ – wordt de toekomstroute voor de ILO en haar lidstaten uitgestippeld en meer dan ooit een verband gelegd tussen fatsoenlijk werk, fundamentele arbeidsnormen en duurzaamheid.⁴⁵ Het normatief kader van de ILO is tevens geïntegreerd in de sociale pijlers van de VN 2030 Agenda voor Duurzame Ontwikkeling

38 ILC.107/V/1, paragraaf 107.

39 ILC.107/V/1, paragraaf 105.

40 ILC.107/V/1, paragraaf 103, 106.

41 ILC.107/V/1, paragraaf 112-115.

42 Zie met name Declaration concerning the aims and purposes of the International Labour Organisation, 1944 (Declaration of Philadelphia); ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and its Follow-up, Adopted by the International Labour Conference at its Eighty-sixth Session, Genève, 18 juni 1998 (Annex revised 15 juni 2010); ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization adopted by the International Labour Conference at its Ninety-seventh Session, Genève, 10 juni 2008.

43 International Labour Conference, ILO Centenary Declaration for the Future of Work, 21 juni 2019.

44 Global Commission on the Future of Work (International Labour Office), Work for a brighter future, Genève: ILO 2019.

45 ILO Director General Guy Ryder verklaart: 'What we have adopted today is a roadmap, a compass to take us forward in the future of this Organization, because the future of work is the future of our Organization', www.ilo.org/ilc/ILCSessions/108/media-centre/news/WCMS_711366/lang-en/index.htm.

en de bijbehorende Duurzame Ontwikkelingsdoelen (SDG's).⁴⁶ Doel 8 incorporeert het vereiste van fatsoenlijk of eerlijk werk (*decent work*), en doel 10 en 5 gaan over gelijke behandeling, in zijn algemeenheid en in relatie tot mannen en vrouwen in het bijzonder.⁴⁷

Gelijke behandeling is een van de kernthema's van de ILO en behoort daarom tot de zogeheten 'fundamental principles and rights at work',⁴⁸ een viertal beginselen die de basis vormen van de minimumkern aan arbeidsrechtelijke bescherming die de ILO poogt te bieden en die verder zijn uitgewerkt in een achttal Fundamentele Conventies.⁴⁹

De twee Fundamentele ILO-Conventies over gelijke behandeling zijn het Verdrag betreffende discriminatie in arbeid en beroep (Conventie 111 uit 1958) en het Verdrag betreffende gelijke beloning van mannelijke en vrouwelijke arbeidskrachten voor arbeid van gelijke waarde (Conventie 100 uit 1951).⁵⁰ Het belang van deze Conventies in relatie tot geweld en intimidatie wordt tevens in de nieuwe Aanbeveling onderstreept.⁵¹

Naar aanleiding van het eerdergenoemde rapport van de Global Commission on the Future of Work is besloten om te verkennen of veilige en gezonde arbeidsomstandigheden ook onder de 'fundamental principles and rights'-paraplu van de ILO kunnen worden opgenomen. Hoewel geweld en intimidatie in de belangrijkste ILO-Conventies en Aanbevelingen over 'occupational safety and health' ('OSH') niet expliciet benoemd worden, wordt er uitdrukkelijk naar verwezen in Aanbeveling 206.⁵² Mogelijkerwijs wordt ervoor gekozen om de twee meest algemene instrumenten – de Occupational Safety and Health Convention nr. 155 (1981) en de Promotional Framework for Occupational Safety and Health Convention nr. 187 (2006) – de status van Fundamentele Conventie te verlenen. Ratificatie van deze vooral procedurele instrumenten is in ieder geval volgens Aanbeveling 206 belangrijk om ervoor te zorgen dat slachtoffers van geweld en

46 A/RES/70/1, Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, 2015.

47 A/RES/70/1, Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, 2015. Zie ILC.107/V/1, paragraaf 4: 'As such, Goal 5 of the 2030 Agenda is closely linked to the goal of eliminating violence and harassment in the world of work, as both depend on ending discrimination, promoting equality and extending economic security.'

48 ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and its Follow-up, adopted by the International Labour Conference at its Eighty-sixth Session, Genève, 18 juni 1998 (Annex revised 15 juni 2010).

49 Deze 'Fundamental Conventions' zijn: Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948 (nr. 87), Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949 (nr. 98), Forced Labour Convention, 1930 (nr. 29), Abolition of Forced Labour Convention, 1957 (nr. 105), Minimum Age Convention, 1973 (nr. 138), Worst Forms of Child Labour Convention, 1999 (nr. 182), Equal Remuneration Convention, 1951 (nr. 100), Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958 (nr. 111). Maar liefst 92% van het totale aantal mogelijke ratificaties van de Fundamentele Conventies heeft inmiddels plaatsgevonden; Nederland heeft deze allemaal geratificeerd.

50 C111 - Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958 (nr. 111); C100 - Equal Remuneration Convention, 1951 (nr. 100). Ook relevant: C156 - Workers with Family Responsibilities Convention, 1981 (nr. 156).

51 R206, paragraaf 5.

52 Zie R206, paragraaf 6.

intimidatie ook onder het arbeidsomstandighedenrecht afdoende worden beschermd.⁵³

De enige andere ILO-Conventie die expliciet naar seksuele intimidatie verwijst, is overigens de Inheemse en Tribale Volken Conventie, nr. 169.⁵⁴ De nieuwe Conventie over geweld en intimidatie heeft als taak een lacune in dit normatief kader aangaande gelijke behandeling binnen de ILO en binnen het internationaal publiekrecht in zijn algemeenheid te vullen.

4 Conventie 190 en Aanbeveling 206: doelstellingen, reikwijdte, beginselen, inhoud en toepassing

ILO-Conventies worden doorgaans begeleid door een Aanbeveling die niet juridisch bindend van aard is, maar nadere voorschriften en richtlijnen bevat om de implementatie van de Conventie te verhelderen.⁵⁵ Hetzelfde geldt voor Conventie 190. De vaak algemeen omschreven bepalingen van de Conventie worden in de begeleidende Aanbeveling nr. 206 voorzien van nadere implementatierichtlijnen.⁵⁶

In de preambule wordt een aantal van de belangrijkste doelstellingen en beginselen van de nieuwe Conventie genoemd. De Conventie opent met een positionering van het probleem van geweld en intimidatie in het bredere – hiervoor beschreven – internationaalrechtelijk normatief kader aangaande gelijke behandeling, en benadrukt de waarde van de Verklaring van Philadelphia, de ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work en de Fundamentele Conventies.⁵⁷ Zoals kort benoemd, wordt in Aanbeveling 206 het belang van de hiervoor beschreven Fundamentele Conventies aangaande non-discriminatie (Conventie nr. 111) en gelijk loon voor mannen en vrouwen voor gelijkwaardig werk (Conventie nr. 100) onderstreept.⁵⁸ Daarnaast wordt gewezen op de relevantie van een aantal andere internationaalrechtelijke (mensenrechten)-instrumenten.⁵⁹ Hierna worden de belangrijkste bepalingen en beginselen uit de Conventie en Aanbeveling uiteengezet, met bijzondere aandacht voor de genoemde 'geïntegreerde aanpak', alsmede de verschillende implementatieroutes waarin de instrumenten voorzien.

53 Zie R206, paragraaf 6.

54 C169 - Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (nro. 169), artikel 20. Zie voor een overzicht van alle ILO-instrumenten met verwijzingen naar geweld en intimidatie: ILC.107/V/1, paragraaf 130-151.

55 International Labour Office, *Rules of the game: An introduction to the standards-related work of the International Labour Organization*, Genève 2019, p. 18.

56 R206, 2019.

57 C190, preambule.

58 R206, paragraaf 5.

59 C190, preambule.

4.1 *Definities, reikwijdte en kernbeginselen in Conventie 190*

Het hoofddoel van de Conventie is om het recht van eenieder op een wereld zonder geweld en intimidatie te erkennen en te beschermen.⁶⁰ Geweld en intimidatie kunnen mensenrechtenschendingen opleveren en een bedreiging vormen voor gelijke kansen en ‘decent work’.⁶¹ Belangrijke redenen om geweld en intimidatie verder terug te dringen zijn dat het ‘de psychologische, fysieke en seksuele gezondheid, de waardigheid, het gezinsleven en de sociale omgeving’⁶² van personen negatief kan beïnvloeden. De extra kwetsbare positie van vrouwen neemt een belangrijke plaats in, en de Conventie erkent ook dat toegang krijgen en houden tot de arbeidsmarkt en het krijgen van promotiekansen in gevaar kunnen komen door geweld en intimidatie.⁶³

Vrouwen en meisjes worden disproportioneel zwaar getroffen door geweld en intimidatie en het is daarom van groot belang dat er gebruikgemaakt wordt van een ‘inclusieve, geïntegreerde en genderbewuste benadering, die de onderliggende oorzaken en risicofactoren aanpakt, met inbegrip van genderstereotypen, meer-voudige en elkaar kruisende vormen van discriminatie en ongelijke machts-verhoudingen op basis van geslacht’.⁶⁴ Reeds in de preambule wordt aandacht besteed aan vormen van structurele of geïnstitutionaliseerde discriminatie, iets wat tevens een belangrijk aandachtspunt vormt binnen de #MeToo-beweging. Het ontbreken van aandacht hiervoor is een punt van kritiek op EU-Richtlijn 2002/73/EG.⁶⁵

Ook kan geweld en intimidatie omvangrijke problemen veroorzaken voor duurzaam ondernemen, arbeidsproductiviteit, bedrijfsreputatie en de organisatie van het werk.⁶⁶ De brede reikwijdte van de nieuwe Conventie betekent dat ook de rol van huiselijk geweld en de impact daarvan op tewerkstelling, productiviteit, gezondheid en veiligheid niet uit het oog mogen worden verloren.⁶⁷

De Conventie is opgebouwd uit een zestal titels die achtereenvolgens definities, de reikwijdte en de basisbeginselen van de Conventie behandelen, gevolgd door

60 C190, preambule.

61 C190, preambule.

62 C190, preambule. Zie onofficiële Nederlandse vertaling: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-brussels/documents/publication/wcms_729385.pdf.

63 C190, preambule.

64 C190, preambule. Zie onofficiële Nederlandse vertaling: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-brussels/documents/publication/wcms_729385.pdf. Zie bijvoorbeeld het recente rapport: Harassment in Dutch academia exploring manifestations, facilitating factors, effects and solutions, Commissioned by the Dutch Network of Women Professors (LNVH), 6 mei 2019, www.lnvh.nl/uploads/moxiemanager/LNVH_rapport_‘Harassment_in_Dutch_academia_Exploring_manifestations_facilitating_factors_effects_and_solutions_’_pdf.

65 Petroglou 2019, p. 33.

66 C190, preambule. Zie onofficiële Nederlandse vertaling: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-brussels/documents/publication/wcms_729385.pdf.

67 C190, preambule. Zie ook artikel 10 sub f. Het gaat hier dus om huiselijk geweld tegen personen die in het huishouden werken, maar tevens over de impact van huiselijk geweld op werk buiten het huishouden. Zie ook ILC.107/V/1, paragraaf 202-204.

een drietal implementatieroutes: (1) bescherming en preventie, (2) handhaving en rechtsmiddelen, en (3) training, advies en bewustmaking.⁶⁸

Artikel 1 geeft een brede definitie van 'violence and harassment' en van 'gender-based violence and harassment' (GBVH).⁶⁹ 'Geweld en intimidatie' verwijst naar een verscheidenheid aan vormen van onaanvaardbaar gedrag, of de dreiging daarmee, die gericht zijn op – of waarschijnlijk resulteren in – fysieke, psychologische, seksuele of economische schade.⁷⁰ Van 'gender-based violence and harassment' is sprake wanneer mensen op basis van hun geslacht disproportioneel getroffen worden.⁷¹ Deze brede en inclusieve definitie zorgt ervoor dat een zo groot mogelijk aantal handelingen onder de bescherming van de Conventie kan vallen, waardoor partijen ook de nodige flexibiliteit behouden bij het implementeren van nationaal beleid.⁷²

Deze (zeer) inclusieve benadering is ook terug te vinden in de titel over de reikwijdte van de Conventie. Artikel 2 bepaalt namelijk dat 'workers and other persons in the world of work' beschermd worden.⁷³ Naast personen met een arbeidsovereenkomst vallen ook 'stagiairs en leerlingen, werknemers van wie de arbeidsovereenkomst is beëindigd, vrijwilligers, werkzoekenden en sollicitanten, en personen die het gezag, de taken of de verantwoordelijkheden van een werkgever uitoefenen'⁷⁴ onder de geboden bescherming. Alle personen die werk verrichten, 'irrespective of their contractual status', vallen onder de reikwijdte.⁷⁵ Onder deze formulering worden dus ook zelfstandigen zonder personeel beschermd. Daarnaast is de Conventie van toepassing op alle publieke en private sectoren en wordt benadrukt dat ook personen in het informele arbeidsproces bescherming moeten genieten.⁷⁶ In sommige lagelonenlanden werkt meer dan 90% in de informele economie en hoewel het prijzenswaardig is dat de Conventie deze groep expliciet noemt, zal het hiervoor bijzonder moeilijk zijn om de beoogde beschermingsmechanismen in de praktijk toe te passen.

Naast de personele werkingssfeer wordt in artikel 3 gesteld dat de Conventie niet alleen van toepassing is op de werkplek zelf, maar ook op plaatsen waar loon wordt voldaan, pauze wordt genomen, in sanitaire ruimtes, tijdens aan werk gere-

68 C190, 2019.

69 Artikel 1 C190.

70 Artikel 1 lid 1 sub a C190.

71 Artikel 1 lid 1 sub b C190.

72 ILC.108/V/1, International Labour Conference, 108th Session, 2019, Report V(1), Ending violence and harassment in the world of work, Fifth item on the agenda, International Labour Office, Genève, p. 4.

73 Artikel 2 C190.

74 Artikel 2 lid 1 C190. Zie onofficiële Nederlandse vertaling: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-brussels/documents/publication/wcms_729385.pdf.

75 Artikel 2 lid 1 C190.

76 Artikel 2 lid 2 C190. Wetgeving in het grootste deel van de door de ILO onderzochte landen richt zich voornamelijk of uitsluitend op werknemers met een arbeidsovereenkomst, zie ILC.107/V/1, paragraaf 68. Zie in dit verband tevens Ethical Trading Initiative, Briefing, Violence and Harassment Convention, 2019 (nr. 190) & Recommendation (nr. 206), 2019.

lateerde reizen, opleidingen of sociale activiteiten (denk aan de bedrijfsborrel), tijdens woon-werkverkeer of in een accommodatie verstrekt door de werkgever.⁷⁷

Hiermee verband houdende, en zeer relevant in het licht van de ontwikkelingen naar aanleiding van de Covid-19-crisis, worden ook geweld en intimidatie via moderne informatie- en communicatietechnologieën – bijvoorbeeld via WhatsApp of Skype – expliciet genoemd.⁷⁸ In dit kader heeft Valerio De Stefano samen met een aantal collega's van de KU Leuven recent een belangwekkend rapport geschreven in opdracht van de ILO over het concept 'cyberbullying and ICT-enabled violence and harassment at work'.⁷⁹ Hieronder wordt agressief gedrag middels informatie- en communicatietechnologie verstaan, waaronder onder meer foto-/videomateriaal, e-mail of sociale media kunnen vallen.⁸⁰ Ook hier is de brede inclusieve aanpak van de Conventie zichtbaar, aangezien niet alleen officiële communicatiekanalen of methoden, maar alle mogelijke ICT-methoden, waaronder toekomstige communicatiemiddelen, onder de reikwijdte vallen.⁸¹ Volgens De Stefano is het dan ook essentieel dat 'the world of work' in brede zin wordt geïnterpreteerd, aangezien online intimidatie op elk moment en op elke plek kan plaatsvinden.⁸² Op deze manier worden dus ook personen die werkzaam zijn op online platforms (online *crowd-* of *clickworkers*), doorgaans geen werknemers, door de Conventie beschermd.⁸³

Geweld en intimidatie kunnen voorkomen in de verticale relatie (door een leidinggevende), in de horizontale relatie (door collega's) en door derden (bijvoorbeeld cliënten, patiënten of gebruikers).⁸⁴ De Conventie probeert aldus alle categorieën werkrelaties te beschermen binnen een zo volledig mogelijk geformuleerd scala aan werk gerelateerde situaties.

Middels deze brede reikwijdte, met betrekking tot de verschillende handelingen, de verschillende (fysieke of online) plaatsen en de verschillende typen mogelijke slachtoffers in 'the world of work', trachten de Conventie en de Aanbeveling deze inclusieve aanpak te garanderen. Daarnaast is de genoemde geïntegreerde aanpak een centrale pijler van de bescherming tegen geweld en intimidatie onder het ILO-kader.

4.2 De geïntegreerde aanpak

De artikelen 4, 5 en 6 behandelen de kernbeginselen en taken die lidstaten op zich nemen wanneer ze de Conventie ratificeren en implementeren. Artikel 4 verplicht partijen bij de Conventie om 'het recht van eenieder op een wereld van

⁷⁷ Artikel 3 C190.

⁷⁸ Artikel 3 C190. Zie in dit verband tevens *The Threat of Physical and Psychosocial Violence and Harassment in Digitalized Work*, Genève: International Labour Office 2018.

⁷⁹ V. De Stefano e.a., *System needs update: Upgrading protection against cyberbullying and ICT-enabled violence and harassment in the world of work* (ILO Working Paper 1), 2020.

⁸⁰ De Stefano e.a. 2020, p. 1.

⁸¹ ILC.107/V/2; ILO, Report V(2) Ending violence and harassment in the world of work, International Labour Conference, 107th Session, Genève: ILO 2018, p. 27-28.

⁸² De Stefano e.a. 2020, p. 3.

⁸³ De Stefano e.a. 2020, p. 19.

⁸⁴ ILC.107/V/1, paragraaf 74-75.

werk zonder geweld en intimidatie te eerbiedigen, bevorderen en verwezenlijken'.⁸⁵

Om dit te bewerkstelligen wordt in het tweede artikellid een aantal maatregelen genoemd om een inclusieve, geïntegreerde en gendergevoelige aanpak aangaande het voorkomen en aanpakken van geweld en intimidatie te realiseren. Partijen dienen onder meer geweld en intimidatie wettelijk te verbieden, relevante beleidsmaatregelen te nemen en een complete strategie te ontwikkelen.⁸⁶ Volgens Aanbeveling 206 betekent deze geïntegreerde aanpak dat bescherming geboden dient te worden binnen de context van het arbeidsrecht, het arbeidsomstandighedenrecht en -beleid, de gelijkebehandelingswetgeving en het strafrecht.⁸⁷ In de 'travaux préparatoires' wordt dit nader toegelicht. Zowel gelijkebehandelingswetgeving als veilige en gezonde arbeidsomstandighedenregelingen worden als essentieel gezien in relatie tot het voorkomen van geweld en intimidatie.⁸⁸ De 'Meeting of Experts on Violence against Women and Men in the World of Work' benadrukt dat een dergelijke gecombineerde aanpak kan garanderen dat in de praktijk bescherming wordt geboden tegen geweld en intimidatie voor alle 'workers', inclusief diegenen die werkzaam zijn in het huishouden, in de informele sector en in 'small and medium enterprises' (SME's).⁸⁹

Het is dus, naast bescherming onder gelijkebehandelingswetgeving, noodzakelijk dat psychosociale risico's worden geïncorporeerd in de preventieve arbeidsomstandighedenwetgeving van de lidstaten.⁹⁰ Zoals hierna nader wordt beschreven, is dit in Nederland in ieder geval al deels het geval. De ILO definieert deze *integrated approach* in het Yellow Report als: 'coördinatie tussen de verschillende wijzen van voorkomen en aanpakken van geweld en intimidatie, waaronder arbeidsrecht, gelijke behandeling en non-discriminatie, veilige en gezonde arbeidsomstandigheden, organisatie van werkruimten en – waar toepasselijk – strafrechtelijk perspectief'.⁹¹ Deze aanpak moet voorkomen dat er lacunes vallen in de juridische bescherming van slachtoffers en dat er geen vormen van geweld en intimidatie alsmede bepaalde typen daders of slachtoffers worden uitgesloten.⁹² Het draagt er tevens toe bij dat de diverse verantwoordelijkheden van de verschillende actoren – publieke en private werkgevers, werknemers, vakbonden, werkgeversorganisaties en overheidsinstellingen – duidelijk kunnen worden gedemarqueerd.⁹³ Aangezien rechten en plichten vaak in gelijkebehandelingswetgeving zijn terug te vinden, terwijl preventieve maatregelen in de ILO-lidstaten vaak onder de parapl

85 Artikel 4 lid 1 C190. Zie onofficiële Nederlandse vertaling: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-brussels/documents/publication/wcms_729385.pdf.

86 Artikel 4 lid 2 C190. Overigens hebben 61 van de 80 landen die onderzocht zijn door de ILO al nationaal beleid inzake geweld en intimidatie, vaak als onderdeel van beleid op het gebied van gelijke behandeling en veilige arbeidsomstandigheden, zie: ILC.107/V/1, paragraaf 341.

87 R206, paragraaf 2.

88 Reports of the Standard-Setting Committee on Violence and Harassment in the World of Work: Summary of Proceedings - Provisional Record nr. 7B (Rev.), paragraaf. 1587.

89 ILC.107/V/1, paragraaf 366.

90 ILC.107/V/1, paragraaf 3698.

91 ILC.107/V/2, p. 59-60.

92 ILC.107/V/2, p. 59-60.

93 ILC.107/V/1, paragraaf 11.

van het arbeidsomstandighedenrecht zijn ondergebracht, ziet een geïntegreerde aanpak er dus op toe dat beide routes worden bewandeld en bescherming voor alle werkenden kan worden geboden.⁹⁴ Op deze wijze probeert het systeem van Conventie 190 dus ook slachtoffers van bepaalde agressieve of intimiderende gedragingen of pesterijen te beschermen, die wellicht niet direct onder een verboden discriminatiegrond zijn te plaatsen, door ook het voeren van preventief beleid met betrekking tot dit soort gedragingen onder arbeidsomstandighedenwetgeving te stimuleren.⁹⁵

De *integrated approach* is niet alleen in artikel 4 van Conventie 190 neergelegd, maar ook in de hiervoor genoemde paragraaf 2 van de Aanbeveling, en deze tandem van bescherming onder gelijkebehandelingswetgeving en arbeidsomstandighedenregelingen vindt zijn neerslag in paragrafen 5 en 6, waar wordt verwezen naar de fundamentele en andere relevante ILO-Conventies die gelijke behandeling en 'OSH' behandelen.⁹⁶

De praktische elementen van de geïntegreerde aanpak zijn terug te vinden in de verschillende implementatieroutes die de Conventie en Aanbeveling bieden. Partijen bij de Conventie dienen handhavings- en controlemechanismen te ontwikkelen of versterken, zorg te dragen voor effectieve sanctionering van overtredingen, en doeltreffende middelen voor onderzoek en inspectie te waarborgen.⁹⁷ Daarbij zijn drie hoofdroutes te onderscheiden: (1) preventie en bescherming, (2) handhaving en genoegdoening, en (3) advies en scholing.

4.3 Implementatieroutes

Drie titels van de Conventie (IV, V en VI) beschrijven de verschillende manieren waarop de 'inclusive, integrated and gender-responsive approach' kan worden geïmplementeerd. Noemenswaardig in dit opzicht is ook lid 3 van artikel 4, waar gepleit wordt voor een coöperatieve aanpak, waarin werkgevers, werknemers en hun organisaties, tezamen met overheden, hun verantwoordelijkheid nemen voor het aanpakken van geweld en intimidatie.⁹⁸ De centrale rol van de 'fundamental principles and rights at work' in het aanpakken van geweld en intimidatie wordt benadrukt in artikel 5. Artikel 6 vestigt de aandacht op de onevenredig grote impact die geweld en intimidatie hebben op vrouwen en andere (potentieel) kwetsbare groepen in de samenleving (zoals personen met een handicap, slachtoffers van hiv, inheemse volken, LHBTI-personen, of personen werkzaam in de zorg of het onderwijs).⁹⁹ Volgens de Aanbeveling is het hierbij belangrijk om ook arbeidsmigranten extra aandacht te geven en internationale mensenrechten-

94 ILC.107/V/1, paragraaf 366.

95 De Stefano e.a. 2020, p. 33, 36.

96 R206, paragraaf 5 en 6.

97 Artikel 4 lid 2 C190.

98 In Nederland ligt deze aanpak volgens sommigen te veel in werkgevershanden, zie: WOMEN, Dutch Gender Platform, ILO-conventie tegen geweld en intimidatie op de werkvloer, Nut en noodzaak van een internationaal verdrag tegen agressie en intimidatie op de werkvloer, https://wo-men.nl/bestanden/kennisbank/2018-11-WOMEN_intimidatie-op-de-werkvloer_online.pdf, 2018, p. 4.

99 Artikel 5 en 6 C190; Zie ook ILC.107/V/1, paragraaf 119.

instrumenten die zich richten op de bescherming van kwetsbare groepen in ogenschouw te nemen.¹⁰⁰

De vierde titel van Conventie 190 richt zich op bescherming en preventie en onderstreept het belang om extra zorg te dragen voor bescherming (door de overheid) van personen die zich in het informele arbeidsproces bevinden en op het identificeren van bepaalde sectoren of beroepen waarbinnen personen een grotere kans maken om aan geweld en intimidatie blootgesteld te worden.¹⁰¹ Volgens de Aanbeveling is het van groot belang om in deze sectoren en beroepen zorg te dragen voor een effectieve toepassing van rechten op vakbondsvrijheid en collectief onderhandelen, verankerd in Fundamentele Conventies nr. 87 en nr. 98.¹⁰²

De specifieke verplichtingen voor de werkgever worden in artikel 9 beschreven. Wanneer mogelijk, is het aan de werkgever om (preventie)beleid op te stellen – in overleg met de werknemersorganisaties – en rekening te houden met psychosociale risico's bij het implementeren van beleid voor een veilige en gezonde werkplek.¹⁰³ Krachtens Aanbeveling 206 kan dit beleid bestaan uit: preventieprogramma's met meetbare doelstellingen, verklaringen waarin geweld en intimidatie worden veroordeeld, specificaties van de rechten en plichten van werknemers en werkgevers, klachtprocedures en privacybescherming (bijvoorbeeld van klokkenluiders of slachtoffers).¹⁰⁴

Belangrijk is de verplichting van de werkgever om mogelijke gevaren en risico's in kaart te brengen (middels een 'work place risk assessment') en werknemers en andere betrokken personen te informeren en training te geven over deze risico's met betrekking tot geweld en intimidatie op en om de werkvloer.¹⁰⁵ Binnen deze risicoanalyse – in Nederland ook al verplicht krachtens artikel 5 van de Arbeidsomstandighedenwet – is het blijkens de Aanbeveling van belang om specifieke aandacht te geven aan die risico's die voortvloeien uit arbeidsomstandigheden, werkorganisatie en humanresourcesbeleid, risico's waarbij derden zoals cliënten, dienstverleners, gebruikers of patiënten betrokken zijn, en gevallen waarbij discriminatie, machtsmisbruik of bepaalde sociale, culturele of gendernormen spelen die geweld of intimidatie in de hand kunnen werken.¹⁰⁶

Een belangrijk onderdeel van de Conventie – handhaving en remedies voor slachtoffers van geweld en intimidatie – is opgenomen in titel 5. Partijen bij de Conventie zijn gehouden om toe te zien op de naleving van wet en regelgeving en zorg te dragen voor een effectieve toegang tot passende en doeltreffende rechtsmiddelen of buitenrechtelijke geschilbeslechtsprocedures.¹⁰⁷ Volgens Aanbeveling 206 zijn mogelijke remedies voor slachtoffers: het recht om ontslag te nemen met compensatie, wederindiensttreding, passende schadevergoedingen, vergoeding

100 R206, paragraaf 10 en 13.

101 Artikel 8 C190.

102 R206, paragraaf 3 en 4.

103 Artikel 9 sub a en b C190.

104 R206, paragraaf 7.

105 Artikel 9 sub c en d C190.

106 R206, paragraaf 8.

107 Artikel 10 sub a en b C190.

van juridische kosten, het direct stopzetten van gedragingen of aanpassingen van beleid.¹⁰⁸

De Conventie benoemt specifiek het belang van erkenning van gendergerelateerd geweld en huiselijk geweld; werknemers moeten zich zonder risico's direct kunnen terugtrekken uit potentieel bedreigende situaties.¹⁰⁹ De Aanbeveling licht toe dat bij 'gender based violence and harassment' het bij de geschilbeslechtsingsprocedures uit artikel 10 van de Conventie van belang is dat klachten tijdig en effectief worden verwerkt, dat er rechters beschikbaar zijn met specifieke expertise op het terrein van geweld en intimidatie, dat er juridisch advies beschikbaar is voor slachtoffers en dat mogelijk (in andere dan strafzaken) de bewijslast wordt verschoven (net als bijvoorbeeld volgens artikel 10 van Richtlijn 2000/78/EG).¹¹⁰ Maatregelen die getroffen kunnen worden om slachtoffers van dit type geweld en intimidatie te ondersteunen zijn volgens de Aanbeveling: steun bij het terugkeren op de arbeidsmarkt, toegankelijk advies, meldpunten, medische zorg en psychosociale ondersteuning, crisis- en opvangcentra en het instellen van gespecialiseerde eenheden van politie of andere ambtenaren voor slachtofferhulp.¹¹¹

In geval van huiselijk geweld, dat terecht een plaats heeft gekregen in de Conventie gezien de impact die het ook op werkenden 'in huiselijke kring' kan hebben – denk bijvoorbeeld aan de huishoudelijke hulp, maar ook de impact van huiselijk geweld op een baan buitenshuis¹¹² –, geeft de Aanbeveling een aantal maatregelen aan, zoals: verlof voor slachtoffers,¹¹³ flexibele werkregelingen, tijdelijke extra bescherming tegen ontslag, het opnemen van huiselijk geweld in de risicoanalyse, een verwijzingssysteem en bewustmaking van de gevolgen.¹¹⁴

Tevens is het van belang dat de arbeidsinspectie expliciet de bevoegdheid heeft om geweld en intimidatie aan te pakken met passende maatregelen, zoals het staken van werk wanneer leven, gezondheid of veiligheid in het geding zijn.¹¹⁵

Titel VI (artikelen 11 en 12) bevat de laatste inhoudelijke implementatiebepalingen van Conventie 190 en behandelt bewustmaking, training en begeleiding – volgens goed ILO-gebruik altijd in overleg met representatieve werkgevers- en werknemersverenigingen – en de wijze waarop de Conventie kan worden toegepast: middels wetgeving, collectieve overeenkomsten en andere maatregelen.¹¹⁶

De Aanbeveling geeft een aantal indicaties van deze maatregelen, zoals: richtlijnen en training voor de rechterlijke macht, modelgedragscodes en instrumenten voor risicoanalyses, bewustmakingscampagnes, genderspecifieke voor-

108 R206, paragraaf 14.

109 Artikel 10 sub e, f, g C190.

110 R206, paragraaf 16.

111 R206, paragraaf 17.

112 ILC.107/V/1, paragraaf 47.

113 ILC.107/V/1, paragraaf 72.

114 R206, paragraaf 18.

115 Artikel 10 sub h C190.

116 Artikel 11 en 12 C190.

lichting, informatie voor de media en publiekscampagnes gericht op het bevorderen van een veilige werkplek.¹¹⁷

In de Conventie en bijbehorende Aanbeveling is gekozen voor een brede en inclusieve benadering van het probleem van geweld en intimidatie, waardoor een groot aantal situaties onder de beschermingssfeer van de instrumenten valt. Een aantal specifieke situaties, zoals de genderdimensie, huiselijk geweld, arbeidsmigranten, personen in het informele arbeidsproces en sectoren die disproportioneel te maken krijgen met geweld en intimidatie, wordt benadrukt en behandeld. De geïntegreerde aanpak ziet men terug in de verscheidenheid aan maatregelen die voor verschillende actoren worden voorgedragen. De ILO-instrumenten geven zo een groot aantal concrete mogelijke maatregelen aan om (potentiële) slachtoffers van geweld en intimidatie beter te beschermen, voortvloeiend uit de beginselen van de inclusieve en geïntegreerde aanpak.

5 Geweld en intimidatie binnen het (gelijkebehandelings)recht van de Europese Unie

Volgens de Europese Commissie is ratificatie van Conventie 190 door de EU-lidstaten gewenst en in het belang van de Europese Unie, zonder dat dit problemen schept in het licht van het bestaande EU-acquis.¹¹⁸ Aangezien Conventie 190 minimumnormen bevat, kunnen normen uit het EU-recht probleemloos strenger zijn, en vice versa.¹¹⁹ Het huidige Europeesrechtelijke normatief kader inzake geweld en intimidatie heeft als kern een reeks richtlijnen die gelijke behandeling in de context van werk pogen te bevorderen. Daarnaast hebben de Europese sociale partners middels een kaderovereenkomst getracht het bewustzijn op het gebied van geweld en intimidatie op het werk te verbeteren.¹²⁰ Tevens benadrukt het strategisch EU-kader voor gezondheid en veiligheid op het werk en de mededeling van de Commissie 'Veiliger en gezonder werk voor iedereen' het belang van preventie van psychosociale risico's op het werk.¹²¹

Zoals Petroglou in haar recente bijdrage aan de European Equality Review beschrijft, vielen seksuele intimidatie en intimidatie gebaseerd op geslacht aanvankelijk onder het domein van veilige en gezonde arbeidsomstandigheden (Richtlijn 89/391/EEG) en de bescherming van de menselijke waardigheid (Aanbeveling 92/131/EEG), alvorens ze werden ondergebracht bij gelijkebehandelingswetgeving als vorm van discriminatie.¹²² Deze transitie mondde uit in Richtlijn 2000/43/EG, Richtlijn 2000/78/EG, Richtlijn 2002/73/EG, Richtlijn 2004/113/EG, Richtlijn 2006/54/EG en Richtlijn 2010/41/EU.

117 R206, paragraaf 23. Zie onofficiële Nederlandse vertaling: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-brussels/documents/publication/wcms_729387.pdf.

118 COM(2020)24, p. 1.

119 COM(2020)24, p. 6.

120 Europese Kaderovereenkomst over geweld en pesterijen op het werk, 2007, zie: http://resourcecentre.etuc.org/linked_files/documents/Framework%20Agreement%20on%20Harassment%20%26%20Violence%20-NL.pdf.

121 COM(2020)24, p. 4.

122 Petroglou 2019, p. 21-27.

Richtlijn 2000/78/EG benoemt in artikel 1 lid 3 intimidatie expliciet als een vorm van discriminatie, maar bepaalt tevens dat het begrip intimidatie kan worden 'gedefinieerd in overeenstemming met de nationale wetgeving en praktijken van de lidstaten'.¹²³

Richtlijn 2002/73/EG bevat echter wel specifieke definities van intimidatie en seksuele intimidatie. Richtlijn 2002/73/EG inzake gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het werk (later weer vervangen door de 'Herschikkingsrichtlijn' 2006/54/EG) wijzigt Richtlijn 76/202/EEG en definieert intimidatie in artikel 2 als ongewenst gedrag in verband met het geslacht, leidend tot aantasting van de waardigheid van de geïntimeerde persoon en het creëren van een kwetsende, vernederende, vijandige, bedreigende of beledigende situatie.¹²⁴ Van seksuele intimatie is krachtens artikel 2 sprake wanneer zich 'ongewenst verbaal, non-verbaal of fysiek gedrag met een seksuele connotatie voordoet met als doel of gevolg dat de waardigheid van een persoon wordt aangetast, in het bijzonder wanneer een bedreigende, vijandige, beledigende, vernederende of kwetsende situatie wordt gecreëerd'.¹²⁵ Deze richtlijn, met zijn uitgebreide definitie en ondubbelzinnige verklaring dat (seksuele) intimidatie een vorm van discriminatie is, lijkt de (juridische) positie van het slachtoffer aanzienlijk te versterken ten opzichte van de oudere richtlijnen.¹²⁶

Als gevolg van de aangebrachte wijzigingen middels de vervanging van artikel 2 wordt (seksuele) intimidatie nu expliciet erkend als discriminatie op basis van geslacht en als een schending van het beginsel van gelijke behandeling in artikel 3.¹²⁷ Tevens resulteert het bindende karakter van de richtlijn in aanpassing van de nationale wetgeving van de EU-lidstaten met betrekking tot (seksuele) intimidatie, en dienen de lidstaten aldus te erkennen dat intimidatie een vorm van discriminatie betreft.¹²⁸

In 2004 werd Richtlijn 2004/113/EG aangenomen, waarin gelijke behandeling in relatie tot het verkeer in goederen en diensten geregeld wordt.

Met het oog op consolidatie van de verschillende bepalingen uit een aantal verouderde richtlijnen werd uiteindelijk in 2006 Richtlijn 2006/54/EG aangenomen (de Herschikkingsrichtlijn), waarin de definities van intimidatie en seksuele intimidatie uit Richtlijn 2002/73/EG zijn overgenomen.¹²⁹ Het is volgens Petroglou niet direct duidelijk of Richtlijn 2006/54 ook van toepassing is op situaties buiten de werkplek; denk hierbij bijvoorbeeld aan intimidatie tijdens het woon-werkverkeer, op thuiswerkplekken of mobiele werkplekken.¹³⁰ Het lijkt gezien de huidige

123 Artikel 2 lid 3 Richtlijn 2000/78/EG.

124 Artikel 2 Richtlijn 2002/73/EG.

125 Artikel 2 Richtlijn 2002/73/EG.

126 K. Zippel, *The European Union 2002 Directive on Sexual Harassment: a Feminist Success?*, *Comparative European Politics* 1, 2009/139, p. 154.

127 Artikel 3 lid 1 Richtlijn 2002/73/EG. Zie ook Petroglou 2019, p. 17.

128 Zippel 2009, p. 153.

129 Petroglou 2019, p. 26.

130 Petroglou 2019, p. 28.

toename in thuiswerk en andere vormen van werken buiten de traditionele werkplek verstandig dat Conventie 190 deze typen situaties wel expliciet benoemt.¹³¹

In Nederland is in 2006 het wetgevingskader aangepast en de definitie van intimidatie opgenomen in gelijkebehandelingswetgeving in plaats van in de Arbeidsomstandighedenwet.¹³² Zoals hierna nader wordt besproken, is in de Arbeidsomstandighedenwet intimidatie ondergebracht onder de zorgplicht van werkgevers om psychosociale arbeidsbelasting aan te pakken.¹³³

Richtlijn 2010/41/EU beschermt – net als Conventie 190¹³⁴ – ook zelfstandigen, aangezien 'discriminatie op grond van geslacht en intimidatie zich ook op terreinen anders dan arbeid in loondienst voordoen',¹³⁵ en incorporeert in artikel 3 dezelfde definities van intimidatie en seksuele intimidatie voor zelfstandigen als opgenomen in Richtlijn 2006/54/EG en de voorloper daarvan, Richtlijn 2002/73/EG.¹³⁶

De wijzigingen die de richtlijnen teweeg hebben gebracht, hebben echter niet geleid tot een toename in rechtszaken bij het Europese Hof van Justitie en er is tot op heden geen Europese jurisprudentie omtrent (seksuele) intimidatie op basis van Richtlijn 2002/73/EG of Richtlijn 2006/54/EG.¹³⁷ Volgens Petroglou is de duale aanpak van intimidatie als schending van menselijke waardigheid én gelijke behandeling een grote stap in de juiste richting. Desondanks pleit zij toch voor een nieuwe richtlijn waarbinnen niet slechts individuele discriminatie, maar ook het structurele karakter van geweld en intimidatie aandacht krijgt; deze aandacht is er, zoals omschreven binnen de nieuwe ILO-instrumenten, wel.¹³⁸ Het Europees Parlement heeft het verzoek tot het ontwikkelen van een dergelijke nieuwe richtlijn reeds bij de Commissie neergelegd.¹³⁹

Het EU-recht regelt reeds in een aantal instrumenten bescherming tegen (seksuele) intimidatie in de context van werk. Waar aanvankelijk intimidatie onder regelgeving inzake arbeidsomstandigheden viel, is dit nu geregeld in een reeks richtlijnen inzake gelijke behandeling. Ratificatie van ILO-Conventie 190 is volgens de Commissie niet alleen verenigbaar met het hiervoor geschetste Europeesrechtelijke kader, het is tevens wenselijk en in lijn met de inzet van de EU voor de bevordering van mensenrechten, waardig werk, veilige en gezonde arbeidsomstandigheden en het beëindigen van discriminatie, zowel intern als in haar externe betrekkingen.¹⁴⁰ De Conventie en Aanbeveling zijn specifiekier dan de richtlijnen en behandelen ook structurele of geïnstitutionaliseerde vormen van

131 Artikel 3 C190.

132 Govaert 2017, p. 2.

133 Govaert 2017, p. 2.

134 Artikel 2 lid 1 C190.

135 Richtlijn 2010/41/EU, paragraaf 1.

136 Artikel 3(c) en (d) Richtlijn 2010/41/EU.

137 Petroglou 2019, p. 32.

138 Petroglou 2019, p. 33.

139 Resolution of 26 October 2017 on combating sexual harassment and abuse in the EU, paragraaf 11. Zie www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0417_EN.html.

140 COM(2020)24, p. 2.

geweld en intimidatie. Daarnaast bieden de ILO-instrumenten een breder scala aan concrete implementatie-strategieën.

6 Regulering van geweld en intimidatie in Nederland: een geïntegreerde aanpak?

Een aantal van de normen, maatregelen en instrumenten opgenomen in de Conventie is reeds aanwezig in het Nederlandse rechts- en beleidssysteem, mede onder invloed van het in het voorgaande omschreven Europeesrechtelijk kader. Implementatie van de Conventie binnen de huidige nationale juridische structuur lijkt zeker mogelijk, hoewel er ook enkele kritische kanttekeningen gemaakt moeten worden, met name over de toepassing van enkele belangrijke beginselen uit de Conventie in de praktijk. Deze paragraaf zal bondig het nationale wettelijke kader omtrent geweld en intimidatie uiteenzetten om te belichten in hoeverre dit reeds voldoet aan de door de ILO voorgedragen geïntegreerde aanpak.

Zoals hiervoor aangegeven, is de definitie van (seksuele) intimidatie ter implementatie van Richtlijnen 2002/73/EG en 2006/54/EG opgenomen in gelijkebehandelingswetgeving: in onder andere artikel 7:646 lid 8 van het Burgerlijk Wetboek (BW), artikel 1a lid 3 van de Algemene wet gelijke behandeling (AWGB), artikel 1a lid 3 van de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen (WGB) en artikel 2 lid 2 van de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid (WGBL).¹⁴¹ Daarnaast is de Arbeidsomstandighedenwet een zeer belangrijk instrument voor het aanpakken van geweld en intimidatie. De contouren van de door de ILO gepropageerde *integrated approach* – met de nadruk op bescherming onder gelijkebehandelingswetgeving en arbeidsomstandighedenrecht – lijken in ieder geval aanwezig.

In deze paragraaf wordt kort uiteengezet hoe geweld en intimidatie in Nederland achtereenvolgens onder gelijkebehandelingswetgeving, arbeidsomstandighedenrecht en enkele overige juridische gronden is gereguleerd.

6.1 Non-discriminatie en gelijke behandeling

Wanneer een werknemer slachtoffer wordt van discriminatie – hiervan zal vaak sprake zijn bij geweld en intimidatie¹⁴² –, wordt deze beschermd door het nationale kader inzake gelijke behandeling. De basis wordt gevormd door artikel 1 van de Grondwet, dat een algemeen verbod inhoudt, in de eerste plaats voor de overheid, om burgers te discrimineren. Het recht op gelijke behandeling, tussen burgers onderling en in de relatie tussen burgers en overheid, is verder uitgewerkt in een aantal specifieke wetten en bepalingen: de WGBL, de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (WGBH/CZ), de WGB, de Wet onderscheid arbeidsduur (WOA) en de Wet onderscheid bepaalde of onbepaalde tijd

¹⁴¹ Govaert 2017, p. 2.

¹⁴² Zie in dit verband ook ILC.107/V/1, paragraaf 87: 'Violence and harassment is highly contextual and is often driven by dynamics operating in the world of work and the greater society, including, but not limited to, power relations, gender norms, cultural and social norms, and discrimination.'

(WOBOT). Daarnaast zijn er voorschriften neergelegd in artikelen 7:648 en 7:649 BW en is een aantal vormen van discriminatie strafrechtelijk geregeld.¹⁴³

Een bijzonder belangrijk instrument in relatie tot geweld en intimidatie is de Algemene wet gelijke behandeling (AWGB). Binnen de AWGB kan er sprake zijn van verboden onderscheid wanneer dit verband houdt met 'godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, nationaliteit, hetero- of homoseksuele gerichtheid of burgerlijke staat'.¹⁴⁴ Onder onderscheid op grond van geslacht valt tevens onderscheid op grond van 'geslachtskenmerken, genderidentiteit en genderexpressie'¹⁴⁵ en 'zwangerschap, bevalling en moederschap'.¹⁴⁶ De AWGB bepaalt tevens expliciet dat intimidatie en seksuele intimidatie verboden onderscheid inhouden.¹⁴⁷ De definities van intimidatie en seksuele intimidatie in de AWGB¹⁴⁸ zijn overgenomen uit de hiervoor beschreven EU-Richtlijnen en zijn tevens terug te vinden in het verwante artikel 7:646 BW aangaande gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de arbeid.¹⁴⁹ Op dit verbod op intimidatie zijn geen uitzonderingen mogelijk.¹⁵⁰

Een indirect onderscheid is slechts toegestaan wanneer daar een objectieve rechtvaardigingsgrond voor bestaat; hiervan is sprake wanneer het gemaakte onderscheid een legitiem doel dient, dat tevens geschikt en noodzakelijk is (de evenredigheid of proportionaliteit).¹⁵¹

Het College voor de Rechten van de Mens (CRM, hierna ook: het College) – de opvolger van de Commissie gelijke behandeling – speelt sinds 2011 een belangrijke rol bij de handhaving van de diverse discriminatieverboden. Op grond van artikel 1 lid 3 van de Wet College voor de rechten van de mens (WCRM) heeft het CRM als algemene doelstelling binnen Nederland 'de rechten van de mens, waaronder het recht op gelijke behandeling, te beschermen, het bewustzijn van deze rechten te vergroten en de naleving van deze rechten te bevorderen'.¹⁵² Het College kan zelf of op verzoek een onderzoek instellen naar het mogelijk bestaan van een verboden onderscheid en daar een oordeel over geven.¹⁵³ Oordelen van het College zijn niet bindend en worden schriftelijk en met redenen omkleed opgesteld en ter kennis gegeven aan de verzoeker. Daarnaast kan het College in rechte vorderen dat een handeling strijdig met een discriminatieverbod onrechtmatig wordt verklaard en zo nodig daarbij een dwangsom vorderen.¹⁵⁴ Discriminatie in verband met werk en geweld en intimidatie op het werk in het bijzonder zijn belangrijke aandachtspunten voor het College en het heeft dan ook een

143 Artikel 90 quater en 137c t/m 137g Sr.

144 Artikel 1 lid 1 sub b AWGB.

145 Artikel 1 lid 2 AWGB.

146 Artikel 1 lid 3 AWGB.

147 Artikel 1a lid 1 AWGB.

148 Artikel 1a lid 2 en 3 AWGB.

149 Zie Artikel 7:646 lid 6 t/m 9 BW.

150 Artikel 7:646 lid 13 BW. Zie ook Bakels 2019, p. 129 en 132.

151 Artikel 7:646 lid 10 BW. Zie tevens www.mensenrechten.nl/nl/gelijkebehandelingswetgeving.

152 Artikel 1 lid 3 WCRM.

153 Artikel 3 sub a en artikel 10 lid 1 WCRM.

154 Artikel 11 en 13 WCRM.

belangrijke taak met betrekking tot bewustmaking als bedoeld in artikel 11 van Conventie 190.¹⁵⁵

Maartje Govaert beargumenteert dat de kwalificatie van seksuele intimidatie kan worden gezien als een 'juridisch mijnenveld', maar dat het College middels een aantal uitspraken een belangrijke bijdrage heeft geleverd tot een objectieve benadering van dit begrip. Het moet gaan om 'gedrag dat een normaal weldenkend mens heeft kunnen beleven als seksueel van aard', waarna bepaald wordt of het gedrag 'als doel of gevolg heeft gehad de waardigheid van de persoon aan te tasten'.¹⁵⁶

Het College vormt samen met de Inspectie SZW (van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) een belangrijke route om invulling te geven aan 'ensuring effective means of inspection and investigation of cases of violence and harassment' als bedoeld in artikel 4 van Conventie 190.¹⁵⁷ Desalniettemin krijgt het College relatief weinig klachten over (seksuele) intimidatie. Schaamte, angst (om bijvoorbeeld de baan te verliezen) en problemen met betrekking tot de bewijslast spelen hierbij waarschijnlijk een grote rol.

6.2 Arbeidsomstandighedenrecht

In de Arbeidsomstandighedenwet vallen geweld en intimidatie onder de noemer psychosociale arbeidsbelasting. Dit correspondeert met artikel 4 van Conventie 190 en paragraaf 2 van de Aanbeveling, waarin, zoals beschreven, lidstaten worden verzocht om geweld en intimidatie zowel binnen gelijkebehandelingswetgeving als arbeidsomstandighedenrecht te reguleren. De Arbeidsomstandighedenwet biedt een zeer belangrijke route om de in titels IV, V en VI van de Conventie genoemde implementatiemaatregelen te verwezenlijken (preventie en bescherming, risicoanalyse, handhaving en remedies voor slachtoffers, en training en begeleiding). Op de effectiviteit hiervan valt nog wel een en ander aan te merken. De werkgever is op grond van artikel 3 lid 2 – binnen het algemene arbeidsomstandighedenbeleid – verplicht tot het voeren van 'beleid gericht op voorkoming en indien dat niet mogelijk is beperking van psychosociale arbeidsbelasting'.¹⁵⁸ Psychosociale arbeidsbelasting wordt gedefinieerd als: 'de factoren direct of indirect onderscheid met inbegrip van seksuele intimidatie, agressie en geweld, pesten en werkdruk, in de arbeidssituatie die stress teweeg brengen'.¹⁵⁹ In lijn met de nieuwe ILO-instrumenten kan zowel interne als externe agressie hieronder vallen.¹⁶⁰ Ook de eerdergenoemde risicoanalyse (*risk assessment*)¹⁶¹ en de

155 College voor de Rechten van de Mens, Op de werkvloer, www.mensenrechten.nl/nl/subpage/op-de-werkvloer.

156 Govaert 2017, p. 4.

157 Artikel 4 lid 2 sub h C190. Zie ook artikel 10 sub e en h. Overigens zijn er ook meldpunten waar slachtoffers terecht kunnen voor advies en informatie over discriminatie, zie bijvoorbeeld: discriminatie.nl.

158 Artikel 3 lid 2 Arbeidsomstandighedenwet.

159 Artikel 1 lid 2 sub e Arbeidsomstandighedenwet.

160 R206, paragraaf 8. Zie Arboportaal, Agressie en Intimidatie, www.arboportaal.nl/onderwerpen/agressie-en-intimidatie.

161 Artikel 9 sub c C190.

daaruit voortvloeiende preventieve of repressieve maatregelen worden binnen de Arbeidsomstandighedenwet uitgewerkt. Krachtens artikel 5 brengt de werkgever schriftelijk de risico's in kaart middels een risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E), waarin tevens de risico's voor bijzondere categorieën van werknemers moeten worden meegenomen.¹⁶² Ook is het van belang dat werknemers toegang hebben tot een deskundig persoon (zoals de bedrijfsarts of de vertrouwenspersoon) of de arbodienst.¹⁶³ Uit onderzoek van de Beleidsonderzoekers en van het ministerie van SZW blijkt echter dat slechts de helft van de Nederlandse arbeidsorganisaties een RI&E heeft. Van deze organisaties heeft de inspectie bij 38% onvolkomenheden aangetroffen, hetgeen er volgens het rapport van de Beleidsonderzoekers op wijst dat de naleving van de RI&E-plicht tekortschiet.¹⁶⁴

De maatregelen die genomen worden om de risico's aan te pakken, moeten worden opgenomen in een plan van aanpak, dat onder meer de termijn waarbinnen de maatregelen worden genomen aangeeft,¹⁶⁵ alsmede de naam van de verantwoordelijke functionaris.¹⁶⁶ Wanneer de werkgever niet aan zijn verplichtingen voldoet, kan de Inspectie SZW de werkgever opdragen om het beleid aan te passen of zorgvuldiger met klachten van werknemers om te gaan.¹⁶⁷ Volgens het hiervoor genoemde onderzoek ontbreekt het werkgevers vaak aan kennis, informatie en instrumenten om van risico's naar een passende aanpak te komen.¹⁶⁸

In het Arbeidsomstandighedenbesluit wordt deze verplichting met betrekking tot geweld en intimidatie verder uitgewerkt. Artikel 2.15 bepaalt dat wanneer er (mogelijk) sprake is van blootstelling aan psychosociale arbeidsbelasting, de risico's moeten worden beoordeeld in het plan van aanpak en er maatregelen moeten worden vastgesteld en uitgevoerd om deze belasting te voorkomen of beperken.¹⁶⁹ In de nota van toelichting op het Arbeidsomstandighedenbesluit geeft de besluitgever aan dat mogelijke maatregelen kunnen omvatten: het instellen van een vertrouwenspersoon, het opstellen van gedragscodes, training voor werknemers, klachtenregelingen, registratie van incidenten, en opvang na inci-

162 Artikel 5 lid 1 Arbeidsomstandighedenwet.

163 Artikel 5 lid 2, 13 en 14 Arbeidsomstandighedenwet.

164 De Beleidsonderzoekers, 'Je wilt de RI&E levend houden.' Over knelpunten bij de totstandkoming van RI&E's en oplossingsrichtingen voor betere kwalitatieve naleving, 2019, p. 11.

165 Artikel 5 lid 3 Arbeidsomstandighedenwet.

166 Arboportaal, Agressie en Intimidatie, www.arboportaal.nl/onderwerpen/agressie-en-intimidatie.

167 Randstad, Agressie en Geweld op het Werk, www.randstad.nl/werkgevers/werkpocket/gezond-en-gemotiveerd-personeel/werksfeer-werkdruk/agressie-en-geweld-op-het-werk.

168 De Beleidsonderzoekers 2019, p. 6-7.

169 Artikel 2.15, lid 1 Arbeidsomstandighedenbesluit.

denten met agressie en geweld.¹⁷⁰ Daarnaast is het ook vereist om werknemers voorlichting en training te geven ‘over de risico’s voor psychosociale arbeidsbelasting alsmede over de maatregelen die er op zijn gericht die belasting te voorkomen of te beperken’.¹⁷¹ Deze systematiek sluit aan op de bepalingen – vooral artikelen 9 en 10 – van ILO-Conventie 190.¹⁷²

Een zeer belangrijke manier om invulling te geven aan de systematiek van de Arbeidsomstandighedenwet is het instellen van een vertrouwenspersoon. Hoewel er in de Arbeidsomstandighedenwet geen expliciete verplichting tot het instellen van een vertrouwenspersoon is opgenomen, is hiervoor recent een wetsvoorstel ingediend¹⁷³ en ziet de Inspectie SZW de vertrouwenspersoon als een belangrijk onderdeel van een adequaat beleid op het gebied van psychosociale arbeidsbelasting en ‘behandelt daarmee de vertrouwenspersoon in de praktijk als een wettelijke verplichting’.¹⁷⁴ In Nederland had in 2018 slechts ongeveer de helft van de arbeidsorganisaties een vertrouwenspersoon ingesteld, maar in ondernemingen met meer dan 100 werknemers is dit 92%.¹⁷⁵ De vertrouwenspersoon kan een intern of extern persoon zijn en heeft als taak zorg te dragen voor opvang en begeleiding, voorlichting en informatie, en advies en signalering met betrekking tot ongewenst of grensoverschrijdend gedrag zoals geweld en intimidatie.¹⁷⁶ Voor de Inspectie SZW is het belangrijk dat deze vertrouwenspersoon ‘in voldoende mate onafhankelijk, toegankelijk, bekwaam, bevoegd, toegerust, bekend en door het personeel geaccepteerd’ is.¹⁷⁷ Het is gezien deze belangrijke en complexe rol daarom ook problematisch dat slechts een derde van alle vertrouwenspersonen een specifieke opleiding heeft gevolgd.¹⁷⁸

Het kan zeer moeilijk zijn voor slachtoffers van (seksuele) intimidatie om in de openbaarheid te treden; het recht is daarom in dit soort gevallen toch vaak een beetje een bot instrument. Instituten die de vertrouwelijkheid kunnen waar-

170 Kamerstukken II 2006/07, nr. 674, Besluit van 5 december 2006 tot wijziging van het Arbeidsomstandighedenbesluit ter vergroting van de verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers voor het arbeidsomstandighedenbeleid en ter beperking en vereenvoudiging van de regelgeving en van enige andere besluiten in verband hiermee (5 december 2006). De wetgever verwijst naar een aantal rapporten die de stand van de wetenschap weergeven: ‘De rapportage “Evaluatie van de Arbowet inzake ongewenste omgangsvormen” (2004, seksuele intimidatie, agressie en geweld en pesten) en het rapport inzake “Goede praktijken voorbeelden van aanpak van ongewenste omgangsvormen op de werkplek” (2005) verschaft een informatief beeld van de mate waarin werkgevers een preventief beleid voeren, in combinatie met een beleid voor opvang na incidenten.’

171 Artikel 2.15 lid 1 Arbeidsomstandighedenbesluit.

172 Artikel 9 C190.

173 Kamerstukken II 2020/21, 35592, nr. 2, Voorstel van wet van het lid Renkema tot wijziging van de Arbeidsomstandighedenwet in verband met het verplicht stellen van een vertrouwenspersoon 7 oktober 2020.

174 De Beleidsonderzoekers, Vertrouwenspersonen in arbeidsorganisaties, Onderzoek naar de rol en positie van vertrouwenspersonen ongewenste omgangsvormen (Onderzoek in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid), 2018, p. 5.

175 De Beleidsonderzoekers 2018, p. 5.

176 De Beleidsonderzoekers 2018, p. 10.

177 Inspectie SZW, Basis-inspectiemodule Ongewenste Omgangsvormen, 7 maart 2017, p. 8.

178 De Beleidsonderzoekers 2018, p. 5-6.

borgen, zoals de vertrouwenspersoon, zijn wellicht vaak – en zeker in eerste aanleg – geschikter, toegankelijker en veiliger voor slachtoffers. Het is daarom van groot belang dat er heldere criteria zijn voor zorgvuldig klachtonderzoek en dat arbeidsorganisaties en experts zoals de vertrouwenspersoon voldoende kennis en capaciteit hebben om risicoanalyse, aanpak en klachtbehandeling zorgvuldig uit te voeren. De Conventie vereist in dit licht steun en effectieve (rechts)middelen voor slachtoffers, controlemechanismen en inspectie, onderwijs, begeleiding, en veilige en eerlijke geschilbeslechtsingsmechanismen.¹⁷⁹ Hieraan gerelateerde criteria, zoals onafhankelijk en deskundig onderzoek, hoor en wederhoor, vertrouwelijkheid, proportionaliteit en behandeling van de klacht binnen een redelijke termijn, zijn vooralsnog niet in de Arbeidsomstandighedenwet geregeld.¹⁸⁰

6.3 Overige juridische bescherming

Naast het systeem van de Arbeidsomstandighedenwet beschermt het Burgerlijk Wetboek de werknemer impliciet op grond van artikel 7:658 tegen geweld en intimidatie, en verplicht de werkgever om 'voor het verrichten van de arbeid zodanige maatregelen te treffen en aanwijzingen te verstrekken als redelijkerwijs nodig is om te voorkomen dat de werknemer in de uitoefening van zijn werkzaamheden schade lijdt'.¹⁸¹ De werkgever is aansprakelijk voor de schade die wordt geleden door de werknemer, tenzij hij aantoont dat hij zijn verplichtingen is nagekomen.¹⁸²

Disciplinaire maatregelen tegen daders zijn onder het arbeidsrecht uiteraard mogelijk in de vorm van de ontbinding wegens een dringende reden,¹⁸³ en (seksuele) intimidatie kan een ontbindingsgrond op basis van artikel 7:669 lid 3 sub e BW vormen.¹⁸⁴ In de rechtspraak worden deze verzoeken echter volgens Wies en Schneider niet eenvoudig gehonoreerd – er moet niet 'te zwaar en te snel' worden bestraft – en het blijft daarom 'balanceren voor de werkgever die een seksueel intimiderende werknemer in dienst heeft'.¹⁸⁵

Ook kan in ernstige gevallen de dader worden aangesproken tot het voldoen van een schadevergoeding op grond van artikel 6:162 BW.¹⁸⁶

179 Artikel 4 en 10 C190.

180 Onafhankelijkheid, deskundigheid en vertrouwelijkheid van de vertrouwenspersoon zijn in het wetsvoorstel van Renkema opgenomen (Kamerstukken II 2020/21, 35592, nr. 2).

181 Artikel 7:658 lid 1 BW.

182 Artikel 7:658 lid 2 BW. Zie bijvoorbeeld Hof Arnhem-Leeuwarden 15 maart 2011, ECLI:NL:GHARN:2011:BP9066 (geen causaal verband).

183 Zie bijvoorbeeld Rb. Midden Nederland 14 januari 2018, ECLI:NL:RBMN:2018:5652 (terecht ontslag op staande voet).

184 Govaert 2017, p. 5; zie bijvoorbeeld Gerechtshof Den Haag 13 februari 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:223 (ontbinding, ernstige verwijtbaarheid).

185 E. Wies & M.A. Schneider, Verwijtbaar handelen of nalaten van de werknemer ('e-grond'): de lijnen in de rechtspraak uitgekristalliseerd?, *ArbeidsRecht* 2018/30, p. 4. Zie bijvoorbeeld Rb. Noord-Holland 31 oktober 2017, ECLI:NL:RBNHO:2017:9753.

186 R. Vilters, Omgaan met seksuele intimidatie; Juridische praktijkgids ongewenst gedrag, Boom 2009, p. 62. Zie bijvoorbeeld Rb. Maastricht (bestuursrechter) 30 april 2018, ECLI:NL:RBLIM:2018:4079 (zorgplicht niet geschonden en geen OD).

Voornamelijk voor zaken waarin (fysiek) geweld aan de orde is, is tevens de gang naar de strafrechter denkbaar. Angst (bijvoorbeeld voor het verlies van de baan) of schaamte kan slachtoffers van geweld en (zeker seksuele) intimidatie ervan weerhouden om actie te ondernemen door bijvoorbeeld aangifte te doen of een klacht in te dienen.¹⁸⁷ Daarnaast kunnen er serieuze bewijsproblemen optreden, aangezien er dikwijls geen getuigen aanwezig zijn geweest.¹⁸⁸ Volgens Conventie 190 en de bijbehorende Aanbeveling is het van groot belang dat de rechtsmiddelen die openstaan effectief, eerlijk en veilig zijn, en is het daarom belangrijk dat rechters expertise hebben inzake (gendergerelateerd) geweld en intimidatie in relatie tot werk.¹⁸⁹

7 Afsluitend: een inclusieve en geïntegreerde aanpak van geweld en intimidatie in ‘the world of work’?

Deze bijdrage onderzocht hoe de nieuwe ILO-Conventie en de bijbehorende Aanbeveling inzake geweld en intimidatie in ‘the world of work’ moeten worden begrepen met betrekking tot de onderliggende normatieve beginselen én de verschillende implementatieroutes. In het bijzonder is de *integrated approach* – en de daaruit voortvloeiende richtlijnen voor een effectieve implementatie – onder de loep genomen en is geanalyseerd hoe deze aanpak zich verhoudt tot het Europese Unierecht en het nationale juridische kader inzake geweld en intimidatie in de context van werk.

ILO-Conventie 190 en Aanbeveling 206 vullen het internationaal normatief kader inzake gelijke behandeling in ‘the world of work’ aan en spelen in op een actuele en zeer nijpende maatschappelijke problematiek.¹⁹⁰ Geweld en intimidatie in relatie tot de arbeid is een wijdverbreid probleem met een enorme psychologische en/of fysieke impact op de slachtoffers. Conventie 190 is het eerste internationaal-rechtelijke bindende juridische instrument dat specifiek deze problematiek reguleert. De Conventie en Aanbeveling bieden een gemeenschappelijk juridisch kader voor de aanpak van geweld en intimidatie dat als internationaal minimumkader kan dienen. In het kort kan gesteld worden dat de kern van de Conventie en Aanbeveling gevormd wordt door de beginselen van inclusiviteit en de geïntegreerde aanpak. De daaruit voortvloeiende implementatieroutes vallen onder de thema’s (1) advies en scholing, (2) preventie en bescherming, en (3) handhaving en genoegdoening.

Het vereiste van inclusiviteit vertaalt zich in een ruime reikwijdte vanuit meerdere perspectieven. De brede definitie van (gendergerelateerd) geweld en intimi-

187 College voor de Rechten van de Mens, Op de werkvloer, www.mensenrechten.nl/nl/subpage/op-de-werkvloer.

188 Zie ook ILC.107/V/1, paragraaf 333: ‘Even when legislation on workplace violence and harassment does exist, its implementation may not be effective. The burden of proof can be a significant obstacle.’

189 Artikel 10 sub b C190. R206, paragraaf 16(a).

190 Denk onder meer aan de #MeToo-beweging, die in 2017 – toen het onderwerp al op de agenda van de ILO stond – grote aandacht kreeg en blijft krijgen.

datie zorgt ervoor dat veel verschillende acties, zoals verbale, non-verbale, schriftelijke, grafische, psychologische en fysieke handelingen, binnen de bescherming van de Conventie vallen. Daarnaast is het personele en territoriale toepassingsbereik breed ingestoken. Niet alleen werknemers, maar alle 'werkenden' – bijvoorbeeld stagiairs, vrijwilligers en personen die arbeid verrichten als zzp'er, in het huishouden of in het informele arbeidsproces – worden door de Conventie beschermd. Tevens is er niet alleen aandacht voor geweld en intimidatie op de werkvloer zelf, door leidinggevendenden of collega's,¹⁹¹ maar kiest de Conventie ervoor om ook aandacht te schenken aan problemen in relatie tot derde personen, plaatsen buiten de werkplek zelf en de impact van huiselijk geweld op het werk. Speciale aandacht is er voor de genderdimensie. De Conventie en Aanbeveling bieden tevens een scala aan maatregelen, instrumenten en aandachtspunten die de bestrijding van geweld en intimidatie kunnen bespoedigen.

De Conventie is ingebed in het bredere internationaalrechtelijke kader inzake gelijke behandeling, waarbinnen met name de Fundamentele Conventies van de ILO alsmede een aantal mensenrechtenverdragen bescherming bieden tegen verboden onderscheid. Belangrijke kernwaarden van de ILO, zoals de 'fundamental principles and rights at work' en het zorg dragen voor 'decent work for all', worden met het voorkomen van geweld en intimidatie gediend.¹⁹² In lijn met huidige maatschappelijke bewegingen zoals #MeToo is er uitdrukkelijk aandacht voor het structurele of geïnstitutionaliseerde karakter dat deze vormen van discriminatie kunnen hebben.

Hoewel gelijke behandeling en non-discriminatie de principiële grondslagen van de Conventie vormen, is het expliciet de bedoeling dat de preventie en aanpak van geweld en intimidatie niet slechts onder gelijkebehandelingswetgeving, maar tevens onder het arbeidsomstandighedenrecht en, voor zover toepasselijk, het strafrecht gereguleerd worden, om op deze wijze lacunes in de juridische bescherming van slachtoffers te voorkomen. Middels deze *integrated approach* gaat de Conventie verder dan de richtlijnen van de Europese Unie, zijn zij specifiek en kunnen de beginselen en concrete implementatiebepalingen uit de Conventie ook in EU-lidstaten een aanvulling op het beschermingssysteem vormen. Niet voor niets stimuleert de Europese Commissie de ratificatie van de Conventie door EU-lidstaten.¹⁹³

In Nederland lijkt op hoofdlijnen de juridische infrastructuur, met beschermingsmechanismen onder gelijkebehandelingswetgeving, arbeidsomstandighedenrecht en in beperkte mate het strafrecht, in overeenstemming met de geïntegreerde aanpak die de Conventie propageert. Desalniettemin is er een aantal aandachtspunten in relatie tot de implementatie van de geïntegreerde aanpak in de praktijk. De Conventie en Aanbeveling leggen de nadruk op het belang van een goede risicoanalyse en aanpak van deze risico's. In Nederland heeft slechts de helft van de arbeidsorganisaties een RI&E en voldoet deze in veel gevallen niet aan de eisen. Gebrek aan kennis, informatie en instrumenten bij werkgevers staat een

191 ILC.107/V/1, paragraaf 74.

192 Zie Artikel 5 C190.

193 COM(2020)24.

– tevens door de Conventie vereiste – effectieve en passende aanpak vaak in de weg.

Een zorgvuldige en vertrouwelijke klachtbehandeling door een onafhankelijke instantie is cruciaal bij het effectief aanpakken van geweld en intimidatie. De vertrouwenspersoon kan in dit licht een sleutelrol vervullen. Gezien de complexe rol is het zorgwekkend dat slechts een derde van de vertrouwenspersonen specifieke training heeft gehad. Daarnaast lijkt het verstandig om de vertrouwenspersoon een wettelijke basis (in de Arbeidsomstandighedenwet) te geven. Dit biedt niet alleen de mogelijkheid om enkele kerneigenschappen – zorgvuldige klachtbehandeling, onafhankelijkheid, vertrouwelijkheid, deskundigheid – juridisch te verankeren, maar geeft tevens de inspectie een heldere grondslag om toe te zien op het functioneren van de vertrouwenspersoon (om zo doeltreffende middelen voor inspectie en onderzoek te waarborgen, artikel 4 lid 2 sub h C190). De Conventie en Aanbeveling bieden heldere en bruikbare richtlijnen voor een zorgvuldige klachtbehandeling.¹⁹⁴

Daarnaast kan een sterkere samenwerking tussen werkgevers, overheid en werknemersverenigingen om de – in de Conventie genoemde – coöperatieve aanpak te bevorderen, wenselijk zijn,¹⁹⁵ met name ten bate van de ontwikkeling van de genoemde heldere criteria voor een zorgvuldige klachtbehandeling. In dit licht is bescherming tegen online vormen van geweld en intimidatie (cyberbullying) tevens een belangrijk aandachtspunt, zeker gezien de toename van online werken tijdens de Covid-19-crisis en de toename van vormen van (online) platformwerk. Een sociaal isolement kan slachtoffers immers extra kwetsbaar maken en de stap richting hulp bemoeilijken.

Het gebrek aan (quasi-)jurisprudentie wijst op de hoge drempel die gepasseerd moet worden door slachtoffers. Het recht en (quasi-)juridische procedures lijken dan ook vaak een bot instrument om geweld of intimidatie aan te pakken op een manier waarbij het slachtoffer voldoende beschermd wordt.

Bepalingen uit ILO-Verdragen hebben overigens, gezien ons beperkt monistische systeem van doorwerking van internationaal recht, doorgaans geen directe werking, aangezien zij niet zijn geformuleerd als individuele rechten, maar als opdrachten aan de lidstaten.¹⁹⁶ Op deze manier blijft de directe praktische waarde voor burgers van ILO-Conventies beperkt.

Het potentieel van Conventie 190 en Aanbeveling 206 ligt in het brede toepassingsbereik, alsmede in de geïntegreerde aanpak, die zich nader uit in verschillende implementatieroutes en heldere handvatten voor een zorgvuldige

194 Titel IV, V en VI van C190, titel II, III en IV van R206

195 Artikel 4 lid 3 en artikel 11 C190. Zie ook ILC.107/V/1: 'Therefore, the experts agreed on the need for an integrated approach to address violence and harassment in the world of work, delineating clear responsibilities for public and private employers, workers and their respective organizations, and governments, and joint strategies and collaboration.'

196 Zie hiervoor en voor een uitgebreid overzicht van de ILO en Nederland: prof. mr. Paul F. van der Heijden, De ILO en het Nederlandse arbeidsrecht, ArA 2018/1, p. 3-17.

klachtbehandeling.¹⁹⁷ Een ander positief punt is dat de ILO-Conventie een internationaal bindend verdrag is. Op deze wijze krijgt dit wereldwijde probleem niet alleen internationale aandacht, maar kunnen ratificerende lidstaten via het supervisiemechanisme van de ILO ook door werkgevers- en werknemersorganisaties verantwoordelijk worden gehouden voor het niet juist implementeren van de verplichtingen uit de Conventie.

Ratificatie van Conventie 190 door Nederland zou vanuit dit oogpunt dus niet alleen zinvol zijn voor Nederland zelf, maar zeker ook voor de wereldwijde aanpak van geweld en intimidatie. Op grond van artikel 90 van de Grondwet is de regering gehouden de ontwikkeling van de internationale rechtsorde te bevorderen. Niet alleen zou Nederland met ratificatie een duidelijk signaal afgeven dat geweld en intimidatie op het werk onacceptabel zijn, het geeft ook meer mogelijkheden binnen het systeem van de ILO. Zo kunnen onder de klachtenprocedure van artikel 26 van de ILO-Constitutie lidstaten slechts klagen over het niet nakomen van verdragsverplichtingen door andere lidstaten wanneer zij beide hetzelfde verdrag hebben geratificeerd.¹⁹⁸

Afgezien van de genoemde formele bevoegdheid kan een internationale minimumnorm ook meehelpen bij het bevorderen van internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen. Langs deze route zouden Nederlandse werkgevers/ondernemingen die internationaal opereren of gebruikmaken van internationale handelsketens ook in het buitenland kunnen bijdragen aan de bestrijding van geweld en intimidatie.¹⁹⁹ Effectief beleid (in de publieke en private sector) om geweld en intimidatie te voorkomen draagt tevens bij aan de realisatie van de Duurzame Ontwikkelingsdoelen van de VN.²⁰⁰ Nederland zou door ratificatie in verschillende internationale fora meer druk kunnen uitoefenen op landen waar de situatie problematisch is.

In deze bijdrage is een eerste antwoord gegeven op de vragen wat de belangrijkste beginselen en implementatieroutes van Conventie 190 zijn, wat moet worden verstaan onder de 'geïntegreerde aanpak' en hoe deze zich verhoudt tot Europees en nationaal recht. Waar het accent bij de bescherming tegen geweld en intima-

197 Zie in dit licht tevens M. Decoz & A. Kuiper, Klachtafhandeling seksuele intimidatie vaak gebroddel, de Volkskrant 10 december 2020; A. Kuiper, Pak geweld en intimidatie op werk aan, Trouw 25 juni 2020.

198 Artikel 26-32 ILO Constitution; zie voor een uitgebreide analyse van het supervisiesysteem van de ILO: P.F. van der Heijden & A. Koroma, Review of ILO Supervisory Mechanism, 2016; The Standards Initiative: Joint Report of the Chairpersons of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations and the Committee on Freedom of Association, GB.326/LILS/3/1, 326th Sess. (29 februari 2016).

199 Zie: T. Elzinga & A. van Wijngaarden, Nederland moet doorpakken met conventie tegen geweld op werk, Trouw 10 april 2019, www.trouw.nl/ opinie/nederland-moet-doorpakken-met-conventie-tegen-geweld-op-werk-ba3ebfdc/. Zie tevens voor het huidige internationale en Nederlandse kader inzake internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen: S.J. Rombouts, Fundamentele arbeidsnormen en internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen: rechten, instrumenten en actie, Tijdschrift Arbeidsrechtpraktijk 2019/2; Y. Erkens, Innovation in Corporate Social Responsibility: Sustainable Business Agreements in The Netherlands, Journal of Sustainability Research 2021/1, e210005. <https://doi.org/10.20900/jsr20210005>.

200 Zie A/RES/70/1, The 2030 Agenda for Sustainable Development, m.n. SDG 5: Achieve gender equality and empower all women and girls, p. 14.

Bas Rombouts

tie aanvankelijk binnen het arbeidsomstandighedenrecht viel, verschoof dat onder invloed van EU-regelgeving in de richting van gelijkebehandelingswetgeving. Toepassing van de *integrated approach* is een indicatie van een nieuwe verschuiving, naar het midden, waarbij zowel arbeidsomstandighedenrecht als gelijkebehandelingswetgeving en in beperkte mate het strafrecht tezamen een effectief juridisch beschermingskader voor slachtoffers van geweld en intimidatie moeten vormen. Voor een echte internationale aanpak – en deze lijkt zeer wenselijk – kan, bij voldoende ratificaties, Conventie 190 zowel een heldere rechtsgrondslag als een breed instrumentarium aan verschillende implementatiemaatregelen bieden.

Meldingsbereidheid bij slachtoffers van (seksuele) intimidatie in ‘the world of work’ is vaak laag en het is daarom van groot belang dat zij toegang hebben tot vertrouwelijke, toegankelijke en veilige instanties en procedures. Daarnaast kan een internationaal verdrag dat breed gesteund wordt een belangrijke rol spelen bij een grotere maatschappelijke bewustwording en het verder doorbreken van het taboe op melden en aanpakken van intimidatie en geweld in de context van werk.