

# **Raamwerk voor Zelfregulering Gezond & Veilig Werken**

Eindrapport

9 januari 2015

Auteur: Krista Visscher

# Inhoud

<b>1</b>	<b>AANLEIDING .....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>ZELFREGULERING .....</b>	<b>4</b>
2.1	Wat is zelfregulering? .....	4
2.2	Overheidsregulering vormt kader voor zelfregulering .....	4
2.3	Zelfregulering in de Nederlandse Arbowetgeving .....	4
2.4	Conditie voor effectieve zelfregulering .....	5
2.5	Conclusies .....	5
<b>3</b>	<b>HET RAAMWERK, VIER ONDERDELEN .....</b>	<b>7</b>
3.1	Techniek, organisatie én cultuur .....	7
3.2	Cultuur .....	7
3.3	Organisatie .....	8
3.4	Techniek .....	9
3.5	Conclusies .....	9
	<b>LITERATUUR .....</b>	<b>11</b>

# 1 Aanleiding

Het Programma Zelfregulering Gezond en Veilig Werken is een uitwerking van de kabinetsvisie op het stelsel voor gezond en veilig werken. Eigen verantwoordelijkheid van maatschappelijke partijen is een belangrijke pijler in deze kabinetsvisie. Met het Programma Zelfregulering wil de directie G&VW van het ministerie van SZW een duurzame beweging op gang brengen waarbij maatschappelijke partijen (werkgevers, werknemers, brancheorganisaties, kennisinstellingen, beroepsgroepen, etc.) zelf verantwoordelijkheid nemen om het werk in Nederland veiliger en gezonder te maken. Naast een beweging is het de bedoeling dat de initiatieven van maatschappelijke partijen (bewezen effectieve) instrumenten/systemen/methoden van zelfregulering oplevert, die verspreid kunnen worden binnen en buiten de branche en/of sector.

Dit rapport bevat een nadere onderbouwing van het raamwerk voor zelfregulering gezond en veilig werken. Het raamwerk vormt de basis voor de monitoring van het SZW programma Zelfregulering Gezond en Veilig Werken. Het rapport heeft niet tot doel om een volledig overzicht te geven van het theoretisch onderzoek en discussie over Zelfregulering Gezond en Veilig Werken.

Een duurzame aanpak voor gezond en veilig werken is in de ogen van het Programma een integrale aanpak gericht op zowel compliance als ook participatie. Dat betekent dat een bedrijf zowel voldoet aan de wet- en regelgeving, gebruik maakt van technische middelen, organisatie en governance inricht voor gezond en veilig werken, maar vooral ook aandacht besteedt aan gedrag en borging van 'het zelf organiseren' van gezond en veilig werken in de bedrijfscultuur. Met dit laatste onderdeel beoogt het Programma het zelf organiseren van gezond en veilig werken te borgen in het bedrijf.

Het programma heeft deze visie vertaald in een raamwerk (zie figuur 1).



*Figuur 1. Raamwerk Zelfregulering Gezond & Veilig Werken*

## 2 Zelfregulering

Omdat het Raamwerk Zelfregulering een belangrijke basis vormt voor de monitoring, is dit eerste deel van de verkenning gericht op de onderbouwing en nadere uitwerking van het raamwerk. Daarbij gaan we achtereenvolgend in op wat zelfregulering inhoudt, hoe zelfregulering zich verhoudt tot overheidsregulering en wat condities zijn voor effectieve zelfregulering.

### 2.1 Wat is zelfregulering?

Voor het begrip zelfregulering bestaat geen eensluidende definitie. Mascini (2013) geeft aan dat zelfregulering betrekking heeft op activiteiten die bedrijven zelf ondernemen om aan normen of wetten te voldoen, zoals interne audit systemen, management systemen of afspraken die binnen bedrijven worden gemaakt om normen na te leven die uitstijgen boven wettelijke verplichtingen. Dit sluit aan op de uitleg die Giesen (2007) geeft aan het begrip zelfregulering, namelijk dat het inhoudt dat maatschappelijke partijen in bepaalde mate zelf verantwoordelijkheid nemen voor het opstellen, uitvoeren en/of handhaven van regels, indien nodig binnen het wettelijke en rechterlijke kader.

### 2.2 Overheidsregulering vormt kader voor zelfregulering

In beide omschrijvingen komt terug hoe zelfregulering zich verhoudt tot wettelijke verplichtingen. De overheid heeft wetgeving, regels en normen, toezicht en handhaving ter beschikking om publieke belangen te reguleren. Zelfregulering wordt uitgelegd als activiteiten om te voldoen aan wettelijke verplichtingen, daarnaast kunnen maatschappelijke partijen ook zelf normen en regels opstellen die aanvullend zijn op de wettelijke verplichtingen. In deze omschrijvingen sluit zelfregulering overheidsregulering niet uit, maar is daar aanvullend op. Ook Bartle en Vass (2007) gaan in op de verhouding tussen zelfregulering en overheidsregulering. Zij signaleren dat overheidsregulering vaak het kader vormt voor zelfregulering. Zij spreken dan ook van co-regulering. Hierin onderscheiden zij verschillende varianten waarbij de regulerende rol van de overheid varieert van het puur onderschrijven van de doelstellingen van maatschappelijke partijen tot het ondersteunen van zelfregulering met faciliteiten als informatie, kennis en subsidie en tot het samen optrekken bij regulering van de sector. Zelfregulering vormt dan voor de overheid een sturingsmiddel voor de beheersing van risico's die relevant zijn voor de overheid.

Een tweede overeenkomst tussen beide omschrijvingen is dat het gaat om zelf verantwoordelijkheid nemen, zelf activiteiten ondernemen. Bedrijven of hun vertegenwoordigers reguleren via onderlinge afspraken hun eigen economische belangen. Wil zelfregulering aanvullend zijn op wettelijke verplichtingen dan is het van belang dat de economische belangen van bedrijven in lijn zijn met de publieke belangen. Zelfregulering is derhalve niet zonder meer effectief in de zin dat ook de publieke belangen daarmee gediend zijn.

### 2.3 Zelfregulering in de Nederlandse Arbowetgeving

In de Nederlandse Arbowetgeving is ruimte voor zelfregulering. De Arbowetgeving stelt door middel van doelvoorschriften het (minimale) beschermingsniveau vast; werkgevers en werknemers hebben de vrijheid én verantwoordelijkheid om te bepalen *hoe* dat niveau te bereiken. De afspraken die hierover binnen een branche of sector worden gemaakt leggen werknemers en werkgevers vast in een arbocatalogus. Hierin staan bijvoorbeeld methoden en technieken, goede voorbeelden, normen en praktische handleidingen. De Inspectie SZW beoordeelt de arbocatalogi en handhaaft het beschermingsniveau.

Het werken met doelvoorschriften is een heel bewuste keuze geweest van de wetgever: de belangrijkste reden voor de vereenvoudiging van de Arbowetgeving in 2007 is geweest dat werkgevers en werknemers vanaf 1998 wel meer verantwoordelijkheid en mogelijkheden voor maatwerk hadden gekregen, maar nog zwaar leunden op interventies en regulering van de overheid. De zelfwerkzaamheid kwam onvoldoende tot zijn recht (Research voor Beleid, Reconstructie beleidstheorie Arbeidsomstandighedenwet, 2010).

De overheid stelt met wet- en regelgeving de kaders voor gezond en veilig werken vast en houdt toezicht op de naleving hiervan. Werkgevers en werknemers zijn verantwoordelijk voor de concretisering van het beleid. De arbowetgeving vormt als het ware het basisniveau. Werkgevers en werknemers bepalen hoe zij dit niveau willen bereiken en kunnen daarbij ook aanvullende afspraken maken en eigen (hogere) normen vaststellen.

Met het programma Zelfregulering Gezond en Veilig Werken zet het ministerie van SZW de terugtrekkende lijn van de overheid op dit thema door. Het ministerie is ervan overtuigd dat sociale partners gezond en veilig werken efficiënter kunnen organiseren, doordat op die manier gezond en veilig werken beter past binnen de specifieke context van sectoren en bedrijven, er sneller kan worden ingespeeld op veranderingen en er meer draagvlak is.

## 2.4 Conditie voor effectieve zelfregulering

Zelfregulering komt niet vanzelfsprekend tot stand. Omstandigheden binnen bedrijven, branches en de overheid kunnen bijdragen aan effectieve zelfregulering.

Binnen *bedrijven* dragen de volgende condities bij aan effectieve zelfregulering (Mascini, 2013):

- zelfregulering werkt beter naarmate bedrijven een meer **vanzelfsprekend eigenbelang** ervaren bij het voorkomen van marktfalen; Een belangrijke conclusie die we daar aan kunnen verbinden is dat zelfregulering tot stand komt als dit waarde oplevert voor het bedrijf.
- zelfregulering werkt beter naarmate bedrijven er **meer ervaring** mee hebben;
- het risico dat bedrijven zich onttrekken aan zelfreguleringsystemen is kleiner naarmate zij **minder inspanningen** moeten leveren om aan de gestelde minimum standaarden te voldoen;

Op *brancheniveau* dragen de volgende randvoorwaarden bij aan effectieve zelfregulering (Mascini, 2013) (Tien organisatieadvies, 2011):

- zelfregulering heeft meer kans van slagen naarmate bedrijfssectoren een **geringere omvang** hebben en **homogener** zijn;
- de **organisatiegraad** van een branche: naarmate een branche meer is georganiseerd is het beter mogelijk om met elkaar tot afspraken te komen over zelfregulering;
- de **kennisinfrastructuur**: zelfregulering vereist kennis bij bedrijven. Wanneer een branche reeds beschikt over infrastructuur is kennis eerder beschikbaar;
- **cultuur van collectieve verantwoordelijkheid**: branches waarbinnen de normen en waarden voorschrijven samen verantwoordelijkheid te nemen voor de risico's die hun bedrijfstak veroorzaakt, zijn eerder geneigd tot nieuwe onderwerpen voor zelfregulering te komen.

Tot slot geldt dat ook de *overheid* een rol speelt bij het tot stand komen van effectieve zelfregulering (Mascini, 2013):

- een '**schaduw van hiërarchie**' (actieve ondersteunende rol van publiek regulerende instanties) helpt om bedrijven te doordringen van de noodzaak om serieus werk te maken van zelfregulering.

## 2.5 Conclusies

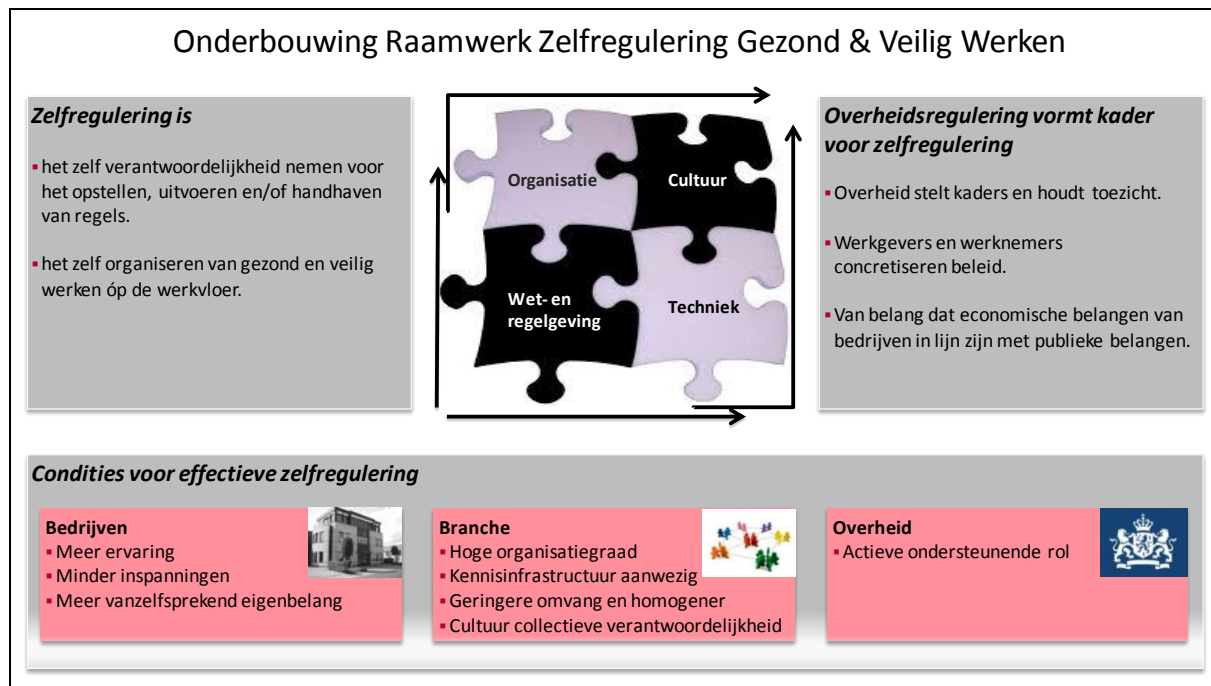
Bovenstaande leidt tot de volgende conclusies:

- Zelfregulering sluit overheidsregulering niet uit. Sterker nog: overheidsregulering vormt het kader voor zelfregulering. Daarom is wet- en regelgeving één van de vier onderdelen van het raamwerk voor zelfregulering gezond en veilig werken.
- Omdat overheidsregulering en zelfregulering elkaar aanvullen, vertaalt het programma zelfregulering als invulling geven aan de eigen verantwoordelijkheid van de partijen (werkgevers, werknemers en overheid) voor gezond en veilig werken in aanvulling op regulering via de overheid. Het programma hanteert als

definitie van zelfregulering de beweging van 'moeten' naar 'zelf doen' en het 'zelf organiseren' van een gezonde en veilige werkomgeving.

- Voor de monitoring is het van belang rekening te houden met de condities voor effectieve zelfregulering die per branche kunnen verschillen.
- Met het programma Zelfregulering Gezond & Veilig Werken vervult het ministerie van SZW de conditie van een stimulerende en faciliterende rol van de overheid.

In het kader hieronder vatten we de belangrijkste bevindingen samen.



### 3 Het raamwerk, vier onderdelen

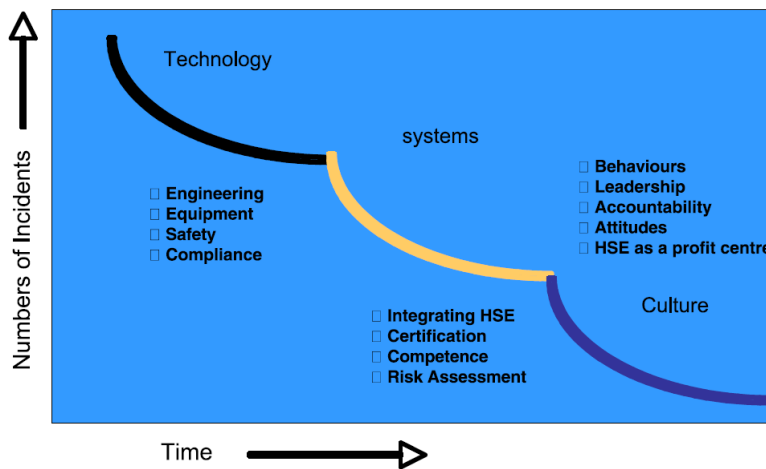
Het raamwerk onderscheidt vier onderdelen van Zelfregulering gezond en veilig werken:

- wet- en regelgeving
- cultuur en gedrag
- organisatie en governance
- techniek

In het vorige hoofdstuk zijn we nader ingegaan op het onderdeel wet- en regelgeving. Hieronder lichten we toe waarom ook techniek, organisatie en cultuur in het raamwerk Zelfregulering gezond en veilig werken zijn opgenomen.

#### 3.1 Techniek, organisatie én cultuur

De veiligheidskunde laat een ontwikkeling zien waarbij de focus eerst op verbeteringen in de techniek lag, daarna op organisatie (systems) en nu dus op veiligheidscultuur. In de literatuur wordt dit omschreven als een groeimodel waarbij steeds een plafond werd bereikt in het verminderen van arbeidsongevallen. In de loop der jaren is de focus dus meer en meer komen te liggen op veiligheidscultuur (zie figuur 3). Hoewel de focus niet meer op organisatie en techniek ligt, neemt dit niet weg dat organisatie en techniek ook belangrijke aspecten zijn bij het verbeteren van gezond en veilig werken. Naast wet- en regelgeving zijn daarom techniek, organisatie én cultuur opgenomen als aspecten van zelfregulering gezond en veilig werken. Een bedrijf moet aan alle vier de aspecten aandacht besteden om gezond en veilig te werken.

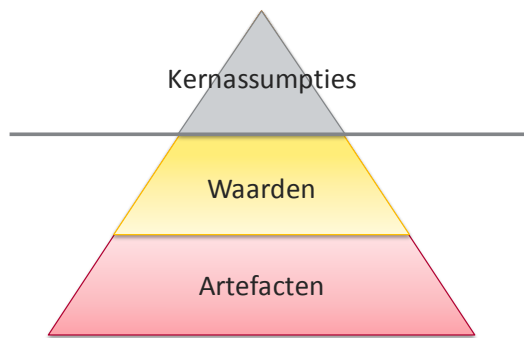


Figuur 3: Ontwikkeling veiligheidskunde (Hudson, 2007)

#### 3.2 Cultuur

Een veiligheids- en gezondheidscultuur is een lastig te vatten begrip. In de literatuur is nog geen overeenstemming hoe dit begrip te definiëren en te meten. Bovendien is er vooral aandacht voor het begrip veiligheidscultuur; over gezondheidscultuur is nog weinig geschreven. Tegelijkertijd wordt beargumenteerd dat veiligheidscultuur onderdeel is van de bredere organisatiecultuur. We nemen aan dat voor het onderwerp gezondheid dezelfde mechanismen van toepassing zijn als bij veiligheid.

Hoewel er geen eenduidige definitie is van organisatiecultuur, wordt in de literatuur veelal de ijsberg van Schein (1984) aangehaald (zie figuur 4).



Figuur 4: Cultuurmodel Schein

De cultuur van een organisatie is niet direct zichtbaar en tastbaar aanwezig. Wat zichtbaar is, is het gedrag van werknemers en organisatorische processen zoals communicatie, documentatie, werkprocedures en instructies (artefacten). Daaronder liggen de normen en waarden van de organisatie die mondeling en schriftelijk worden uitgedragen in de visie, strategie en kernwaarden van het bedrijf (waarden). Deze normen en waarden zijn de vertaling van de daaronder liggende (onbewust) gedeelde opvattingen en overtuigingen (kernassumpties). Dit zijn de overtuigingen en grondbeginselen binnen de organisatie, maar ook de ongeschreven regels waar men zich niet altijd van bewust is.

Bij cultuur gaat het dus om de niet-zichtbare, informele aspecten van het werk en de organisatie: wat mensen in een organisatie belangrijk vinden, en wat niet. Wat uiteindelijk zichtbaar is, de houding en het gedrag van medewerkers, is enerzijds het resultaat van die achterliggende waarden en gedeelde opvattingen in de organisatie, maar staat ook niet los van de waarden van alle individuen in de organisatie. De waarden van individuele medewerkers zijn niet per definitie in overeenstemming met die van de organisatie.

Cultuur is niet in beton gegoten, maar aan continue verandering onderhevig. Guldenmund beschrijft de ontwikkeling van cultuur aan de hand van het volgende model.



Figuur 5: Ontwikkeling cultuur (Guldenmund, 2013)

De eerste stap van betekenis geven gaat om het individueel begrijpen en verklaren van de realiteit door de medewerkers in de organisatie. In de tweede stap draait het om het uitwisselen van deze individuele verklaringen waardoor onderlinge verwachtingen, afspraken en rolpatronen ontstaan. Afspraken die goed blijken te werken kunnen worden geformaliseerd als waarden en normen, regels en structuren. Hiermee worden ongeschreven regels bekrachtigd in de formele organisatie. Andere werknemers kunnen worden opgeleid en getraind op basis van de overeengekomen regels. De laatste stap betreft het corrigeren van ongewenst respectievelijk belonen van gewenst gedrag om daarmee de regels te bestendigen. Inzicht in dit proces geeft de mogelijkheid om de ontwikkeling van cultuur te beïnvloeden. Bijvoorbeeld met interventies gericht op het bevorderen en voeren van de dialoog of het belonen en motiveren van werknemers of het vaststellen van beleid.

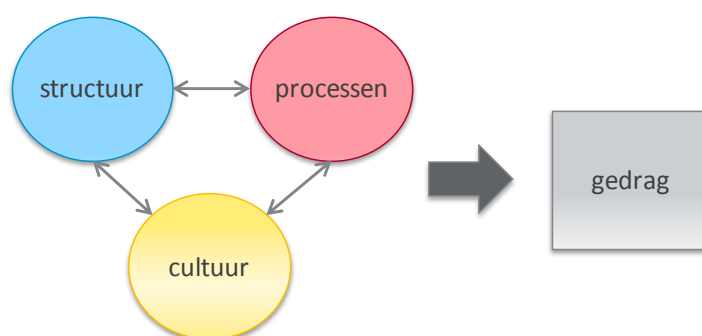
### 3.3 Organisatie

Naast cultuur zijn er binnen een organisatie ook nog andere krachten van invloed op het gedrag van medewerkers, namelijk de structuur en de processen binnen de organisatie (Guldenmund, 2010). *Structuur* wordt gedefinieerd als de formele organisatie dat wil zeggen de rol-, taak-, en verantwoordelijkheidsverdeling en mechanismen van coördinatie en controle. Het gaat dan om bijvoorbeeld controlemechanismen, het aanstellen



van een veiligheidscoördinator, de uitvoering van een RIE en het opleiden van personeel. Bij *processen* gaat het om de primaire en ondersteunende processen binnen de organisatie zoals werkprocessen, procedures, communicatie en ook de wijze van management. Binnen het raamwerk scharen we de structuur en processen onder het aspect organisatie. Dit aspect omvat daarmee de formele kant van een organisatie, terwijl het cultuur verwijst naar de informele kant.

Structuur en processen staan niet los van de cultuur van een organisatie, maar zijn van invloed op elkaar en sturen samen het gedrag binnen een organisatie; er is een interactie tussen de drie krachten. Aan de ene kant vormen de opvattingen en waarden in een organisatie de processen en structuur van een organisatie en aan de andere kant vormen de organisatorische structuur en processen ook weer de waarden in een organisatie (Guldenmund, 2010). Deze wisselwerking tussen de formele en informele organisatie zie je ook terug in het model voor de ontwikkeling van cultuur. Dit geeft aan dat cultuur ook zijn weerslag vindt in de structuur en processen van een organisatie. Tegelijkertijd zijn de structuur en processen in een organisatie ook van invloed op de cultuur.



Figuur 6: Krachten binnen een organisatie

### 3.4 Techniek

Hoewel de focus is verschoven naar cultuur staat de rol van techniek bij gezond en veilig werken buiten kijf. Techniek is in de eerste plaats een 'enabler' voor gezond en veilig werken, denk aan tilhulpen, afzuiginstallaties, persoonlijke beschermingsmiddelen. Daarnaast vormt het ook een potentiële bron van risico's. Technologische innovaties brengen mogelijkheden maar wellicht ook nieuwe risico's met zich mee. Bij het aspect techniek gaat het daarom ook om de apparatuur en de bijbehorende veiligheidsvoorzieningen waar werknemers mee werken.

Ook hier is sprake van een interactie met cultuur. Het gebruik van bijvoorbeeld beschermingsmiddelen kan door de cultuur positief of negatief beïnvloed worden. Daarnaast zal bijvoorbeeld de wijze waarop werkprocedures en instructies zijn opgesteld en worden gebruikt ook afhankelijk zijn van de cultuur.

### 3.5 Conclusies

Het bovenstaande leidt tot de volgende conclusies:

- Naast wet- en regelgeving zijn de aspecten organisatie, cultuur en techniek belangrijk om zelfregulering gezond en veilig werken vorm te geven. De onderzochte literatuur en gesproken experts hebben geen aanleiding gegeven het raamwerk aan te passen. De verkenning bevestigt daarmee de vier onderdelen van het raamwerk zoals initieel door het programma Zelfregulering is vastgesteld.
- Binnen het raamwerk definiëren we het aspect *Organisatie* als de structuur en processen van een organisatie. Dit betreft de formele kant van de organisatie.
- Het aspect *Cultuur* definiëren we als de niet-zichtbare opvattingen en overtuigingen die medewerkers binnen organisatie met elkaar delen. Dit betreft de informele kant van de organisatie.

- Het aspect *Techniek* omvat zowel de middelen die ingezet kunnen worden om werken veilig en gezond uit te kunnen voeren als de apparatuur en de bijbehorende veiligheidsvoorzieningen waar werknemers mee werken.
- Er is sprake van een wisselwerking tussen de verschillende aspecten van het raamwerk. Dit betekent dat cultuur ook zijn weerslag vindt in de structuur en processen van een organisatie, de omgang met techniek en naleving van wet- en regelgeving. Tegelijkertijd geeft dit ook de mogelijkheid om met aanpassingen in de structuur en processen van een organisatie, de omgang met techniek en naleving van wet- en regelgeving de cultuur in een organisatie te beïnvloeden. Voor de monitoring betekent deze wisselwerking tussen de formele kant van de organisatie (organisatie, techniek en naleving wet- en regelgeving) en de informele (cultuur) dat het belangrijk is om naar ontwikkelingen op alle vier de onderdelen van het raamwerk te kijken ook als een project gericht is op één van de onderdelen.
- In de veiligheidskunde is veel aandacht voor de mogelijkheden om met techniek, organisatie en cultuur de veiligheid binnen een organisatie te vergroten. Literatuur rond gezond werken is meer gericht op individuele situaties van werknemers. Naar verwachting spelen techniek, organisatie en cultuur een vergelijkbare rol bij het vormgeven van gezond werken binnen een organisatie. Dit beeld wordt ondersteund door de gesprekken met experts en een nog te publiceren beleidsonderzoek van Panteia naar de achterliggende oorzaken van beroepsziekten.

## Literatuur

Drupsteen, L., Groeneweg, J., Zwetsloot, G.I.J.M., Critical Steps in Learning From Incidents: Using Learning Potential in the Process From Reporting an Incident to Accident Prevention, In: *International Journal of Occupational Safety and Ergonomics* (2013), Vol. 19, No. 1, pp. 63–77

European Agency for Safety and Health at Work (EU-OSHA) *Occupational Safety and Health culture assessment - A review of main approaches and selected tools*, Luxembourg: Publications Office of the European Union (2011)

Ecorys & TNO, *Zelfregulering Arbeidsomstandigheden*, In opdracht van Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2012)

Giessen, I., Alternatieve regelgeving en privaatrecht In: *Monografieën Privaatrecht* (2007)

Guldenmund, F.W., *Organisatorische structuur, cultuur en interactie en de mogelijke rol van macht daarbij*, paper tbv NVVK congres "De kracht van macht" (2013)

Guldenmund F.W., The nature of safety culture: a review of theory and research, In: *Safety Science* 34 (2000) pp. 215-257

Guldenmund F.W., *Understanding and Exploring Safety Culture*, (2010)

Hudson, P., Implementing a safety culture in a major multi-national, In: *Safety Science* 45 (2007) pp. 697–722

Huygen, A., Marissing, E., Boutellier, H., *WMO Kenniscahier: Conditie voor Zelforganisatie*, Verwey-Jonker Instituut (2012)

Mascini, P., *Literatuurstudie Effectiviteit van regulatory governance: noodzakelijke condities en hun beïnvloeding door regulerende overheidsinstanties?* In opdracht van Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2013)

Research voor Beleid, *Reconstructie beleidstheorie Arbeidsomstandighedenwet*, In opdracht van Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2010)

Rupert, J. *Van compliance naar participatie Eindrapportage literatuuronderzoek Versterken arbeidsveiligheid* In opdracht van Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2013)

Rupert, J. *Compliance en participatie: een spanningsveld? Een case study onder twee organisaties Eindrapportage verkennende veldstudie versterken arbeidsveiligheid*, In opdracht van Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2013)

Sanders, J., Luijters, K., Wijk, E. van, Keijzer, L., *Duurzame inzetbaarheid van laagopgeleiden: zeven eisen voor effectief leiderschap*, In: *Holland/Belgium Management Review*, 149, (2013) pp. 53 – 61.

TIOrganisatieadvies, *Onderzoek naar Zelfregulering op het terrein van arbeidsomstandigheden*, In opdracht van Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2011)