

Kaders en regelingen inzake veiligheid en gezondheid op het werk bij micro- en kleine ondernemingen in de EU – SESAME-project

Europese Waarnemingspost voor risico's
Samenvatting

Auteurs

David Walters en Emma Wadsworth, Cardiff Work Environment Research Centre (CWERC), Universiteit van Cardiff, voor de projectonderzoeksgroep Safe Small and Micro Enterprises (veilige micro- en kleine ondernemingen, SESAME).

Dankwoord

Deze samenvatting is mede tot stand gekomen dankzij de bijdragen van de volgende kern onderzoekteams van het SESAME-project: Monique Ramioul en Laurianne Terlinden, Onderzoeksgroep Arbeid en Organisatie, Katholieke Universiteit Leuven (HIVA-KU Leuven); Peter Hasle, Jan Vang en Bjarke Refslund, Centre for Industrial Production, Universiteit van Aalborg (CIP); Ann-Beth Antonsson, Swedish Environmental Research Institute (IVL) (beide instituten zijn verantwoordelijk geweest voor eerdere versies van hoofdstuk 6); en Lothar Lißner en Réka Zayzon, Kooperationsstelle Hamburg IFE (KOOOP). Eveneens zijn de aanvullingen van de bredere onderzoeksteams van de SESAME-projectgroep meegenomen, onder wie onderzoekers van de Politecnico di Milano (POLIMI), de Tallinn School of Economics and Business Administration, Technologische Universiteit van Tallinn (TTU) en het Roemeense Nationale Onderzoeks- en Ontwikkelingsinstituut inzake veiligheid op het werk (INCDPM).

Daarnaast zijn wij, de leden van de adviesraad van het project, Ellen MacEachen, Joan Eakin, Michael Quinlan en Jukka Takala zeer erkentelijk voor hun uiterst nuttige en inzichtelijke opmerkingen bij het verslag, evenals Vicky Parkin voor haar hulp bij het opstellen van de definitieve versie. Verder danken wij de medewerkers en focal point-vertegenwoordigers van EU-OSHA voor hun doordachte commentaar.

Projectbeheer: Malgorzata Milczarek, Marine Cavet – (EU-OSHA)

**Europe Direct helpt u antwoord te vinden
op uw vragen over de Europese Unie**

Gratis nummer (*):

00 800 6 7 8 9 10 11

(* Sommige providers van mobiele-telefoniediensten geven geen toegang tot 00 800-nummers of brengen hier kosten voor in rekening.

Meer gegevens over de Europese Unie vindt u op internet (<http://europa.eu>).

Bibliografische gegevens zijn te vinden aan het einde van deze publicatie.

Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2016

ISBN: 978-92-9240-908-1

doi: 10.2802/098177

© Europees Agentschap voor veiligheid en gezondheid op het werk, 2016

Overneming met bronvermelding toegestaan.

Voorwoord

Micro- en kleine ondernemingen ('KMO's) vormen de ruggengraat van de economie van de Europese Unie en worden gezien als belangrijke motor van economische groei, innovatie, werkgelegenheid en sociale integratie. Ongeveer de helft van de Europese beroepsbevolking werkt in KMO's. Doeltreffend beheer van veiligheid en gezondheid op het werk (VGW) in 'KMO's is essentieel voor het welzijn van de werknemers en het economische voortbestaan van deze ondernemingen op de lange termijn. Uit statistieken en studies blijkt echter dat de veiligheid en gezondheid van vele KMO-werknemers slecht wordt beschermd en dat goed VGW-beheer in 'KMO's een grote uitdaging blijft. Het probleem wordt onderkend in het door de Europese Commissie vastgestelde strategisch kader voor gezondheid en veiligheid op het werk 2014-2020, waarin een beter vermogen van 'KMO's om doeltreffende en efficiënte risicopreventiemaatregelen te nemen wordt omschreven als een van de belangrijke strategische doelstellingen inzake veiligheid en gezondheid op het werk.

In reactie op de bestaande kloof tussen de VGW-voorschriften en de praktijk op de werkvloer lanceerde EU-OSHA een breed driejarig project (2014-2017) met als globale doelstelling om belangrijke succesfactoren te identificeren in termen van beleidsmaatregelen, strategieën en praktische oplossingen om VGW te verbeteren bij Europese KMO's. Het project, dat werd toegewezen aan een groep onderzoekers die samen het SESAME-consortium vormen (Safe Small and Micro Enterprises), heeft drie hoofddoelstellingen. Het biedt wetenschappelijk onderbouwde ondersteuning voor beleidsaanbevelingen en draagt zo bij aan de huidige discussie over de VGW-regelgeving in Europa ten aanzien van kleine ondernemingen. Bovendien wijst het goede praktijken op het gebied van goed VGW-beheer op de werkplek aan en bevordert het de verdere ontwikkeling van bestaande of nieuwe praktische hulpmiddelen, waaronder het interactieve online-instrument voor risicobeoordeling (Online interactive Risk Assessment – OiRA). Tot slot zijn de bevindingen nuttig voor toekomstig onderzoek dat zich richt op uitbreiding van de kennis over de bepalende factoren van goede VGW in 'KMO's die opereren in dynamisch veranderende economieën.

In dit verslag worden de bevindingen van de eerste projectfase gepresenteerd, waarin de actuele kennis over VGW bij 'KMO's werd geëvalueerd. Daarbij is vastgesteld welke kennis en welke hiaten er momenteel bestaan, waaronder die met betrekking tot bestaande VGW-initiatieven en -resultaten, en is gekeken naar de context, zoals het regelgevingskader en de beschikbare ondersteuning. Als zodanig voorziet het verslag het project van een solide onderzoeksbasis voor de volgende stappen in de richting van ondersteunende beleidsaanbevelingen en de uitwisseling van goede praktijken. Hiertoe zal in de volgende projectfase grondiger worden gekeken naar 'KMO's om vanuit het perspectief van werkgevers en werknemers te begrijpen welke VGW-problemen en -zorgen er spelen op de werkplek. Dit zal worden gevolgd door verder onderzoek, waarbij beleidsmakers, sociale partners en VGW-deskundigen worden betrokken, om de belangrijkste elementen van succesvolle beleidsmaatregelen, strategieën en maatregelen op de werkplek vast te stellen. De bevindingen die ten grondslag liggen aan beleidsaanbevelingen, goede praktijken laten zien en waarmee een betere VGW bij 'KMO's kan worden bevorderd, worden in de komende jaren door EU-OSHA gepubliceerd en verspreid.

Christa Sedlatschek

Directeur

Samenvatting

Micro- en kleine ondernemingen (KMO's) maken bijna 99% uit van alle ondernemingen in de Europese Unie (EU) en bieden werk aan bijna 50% van de werknemers in de EU. Gezien deze cijfers en de aanzienlijke rol die deze ondernemingen spelen in de samenleving en in de EU-economie, mag het duidelijk zijn hoe belangrijk het is om nadelige gevolgen voor de gezondheid en veiligheid van werknemers van deze ondernemingen doeltreffend te voorkomen. In dit verband willen wij met deze evaluatie bijdragen tot een geïnformeerde, EU-brede analyse van de huidige kennis over de aard van en de ervaringen met gezondheid en veiligheid op het werk in micro- en kleine ondernemingen. In het kader van de evaluatie is gekeken naar onderzoek naar de aard van micro- en kleine ondernemingen en hun rol in de EU-economie, de hoogte van de bekende sterfte- en ziektecijfers in verband met werken in die ondernemingen en de initiatieven die zij treffen om sterfte en ziekte van werknemers te voorkomen. Daarbij is terdege rekening gehouden met de structurele, economische en politieke context waarin dit plaatsvindt in de EU-lidstaten. De evaluatie is bedoeld om de discussie over toekomstige beleidsontwikkelingen op dit terrein te voeden met informatie en om tegelijkertijd belangrijke hiaten in de huidige kennis te helpen vaststellen.

De aanpak van de evaluatie verschilt op een aantal belangrijke punten van eerdere studies.

Ten eerste was deze evaluatie gericht op de desbetreffende onderzoeksliteratuur en werd het geëvalueerde materiaal gekozen op basis van strenge selectiecriteria. We hebben een kritische realistische benadering in acht genomen aangaande deze literatuur, waarbij wij de techniek van de *realistische evaluatie* hebben gebruikt om vast te stellen in hoeverre de literatuur bijdraagt aan kennis over 'wat werkt, voor wie en in welke situaties' in ons onderzoek naar het bestaan van regelingen inzake veiligheid en gezondheid in micro- en kleine ondernemingen en naar de ondersteunende strategieën en middelen.

Ten tweede is een groot deel van het onderzoek inzake veiligheid en gezondheid op het werk (VGW) in kleine organisaties voornamelijk gericht op de ervaringen en behoeften van eigenaars-leidinggevenden, uitgaande van de veronderstelling dat zij, hun bedrijf en hun werknemers gedeelde belangen hebben. De meer uitgebreide literatuur over de arbeidsrelaties en de productieverhoudingen in kleine ondernemingen laat evenwel zien dat deze veronderstellingen niet volledig aansluiten bij de werkelijkheid. Daarom hebben wij in het kader van onze evaluatie ook onderzoeken bestudeerd met betrekking tot de sociale, economische en regelgevingskaders waarbinnen het werk bij 'KMO's zich afspeelt. Door het hanteren van deze aanpak werd duidelijk dat deze elementen, in tegenstelling tot het onderzoek naar en de literatuur over grote organisaties, slechts in beperkte mate zijn bestudeerd met betrekking tot KMO's. Om verschillende redenen is dit een belangrijke tekortkoming, bijvoorbeeld gezien de problematiek van de zogenaamd 'slecht bereikbare' 'KMO's wat betreft regelgeving en regelgevingsinspectie; de impact die dit heeft gehad wat betreft het anders opzetten van regelgevingsstrategieën en het verschuiven van het accent daarin; de mate waarin deze strategieën 'slim' zijn (in de manier waarop zij de positie van 'KMO's in de waardeketen exploiteren) bij het uitbreiden van de reikwijdte of de effecten van regelgeving; en de politieke en economische context waarin de andere opzet en de accentverschuiving plaatsvonden en het verband hiervan met de discussie over regelgeving, risico's en regeldruk voor micro- en kleine ondernemingen. Daarom hebben wij gepoogd om vergeleken met eerdere evaluaties een meer *gedegen sociale en juridische analyse* te verrichten van de ervaringen met VGW en VGW-regelgeving in micro- en kleine ondernemingen.

Ten derde hebben wij in zekere mate rekening gehouden met de implicaties van de nationale context waarin de 'KMO's opereren in de verschillende EU-lidstaten, waarbij wij opmerken dat er tussen de lidstaten verschillen bestaan wat betreft het bestaan en de kwaliteit van VGW-initiatieven in micro- en kleine ondernemingen. In onze analyse hebben wij de EU-lidstaten geclusterd op basis van gemeenschappelijke economische kenmerken, de arbeidsstructuur, de regelgeving en het openbaar bestuur, om een kader te creëren dat bijdraagt tot het begrip van de verschillen in 'wat werkt, en voor wie' tussen VGW-initiatieven bij 'KMO's in de verschillende EU-lidstaten.

Samenvattend verkent deze evaluatie de achterliggende gedachten, de mechanismen en de werkelijkheid die de VGW-ervaringen van werknemers van 'KMO's vormgeven, waarbij zowel het nut van het wetenschappelijke als het beleidsmatige aspect voor ogen wordt gehouden. De evaluatie is een

poging om de huidige kennis over initiatieven en resultaten inzake VGW in KMO's, de ondersteuningsstrategieën en de sociale, economische en regelgevingskaders kritisch te beschouwen en om te kijken naar de implicaties die het gebrek aan kennis op dit gebied heeft voor toekomstig onderzoek.

Belangrijkste bevindingen

Onze analyse bevestigt het belang van micro- en kleine ondernemingen voor de economie van de EU. Deze ondernemingen zijn niet alleen belangrijk vanwege hun maatschappelijke rol, maar ook vanwege hun grote aantal en de rol die zij spelen als werkgever voor een aanzienlijk deel van de beroepsbevolking in de EU. Daarnaast is hun belang indirecter gezien gelegen in de ondersteuning van de activiteiten en de productiviteit van grote organisaties waarmee zij een waardeketen delen, via tal van uitbestede activiteiten, aanneming en onderaanneming. Het is ook duidelijk dat veel KMO's, gezien het verband tussen gebundelde organisatie- en bedrijfsstrategieën en de om vele redenen beperkte middelen waarover zij beschikken, 'lagekostenstrategieën' toepassen met het oog op hun economische en zakelijke voortbestaan. De vele werknemers die voor 'KMO's werken, hebben zeer waarschijnlijk te maken met slechtere arbeidsomstandigheden, een lagere kwaliteit van het werk en naar verhouding grotere risico's voor hun gezondheid, veiligheid en welzijn.

Hoewel er aanzienlijke onzekerheden in de gegevens schuilen waardoor het moeilijk is om uit te gaan van een betrouwbare vergelijkende studie, biedt de onderzoeksliteratuur sterke aanwijzingen dat ernstig letsel en sterfgevallen in verhouding vaker voorkomen in kleine dan in grote ondernemingen. Deze bevinding staat dan nog los van de grote invloed die de sector sowieso op de VGW-resultaten heeft. Hoewel het lastig is om met omvang verband houdende effecten aan te tonen waar het gaat om arbeidsomstandigheden en werkgerelateerde gezondheidseffecten, zijn er ook op dit terrein veel voorbeelden van slechte resultaten. De literatuur wijst er geenszins op dat werken bij een KMO over het algemeen gezonder of veiliger is dan werken bij een groot bedrijf. Er is dan ook een goede reden tot bezorgdheid inzake de veiligheids- en gezondheidsinitiatieven in een aanzienlijk deel van de micro- en kleine ondernemingen. Dit is een zorg die min of meer voor alle EU-lidstaten geldt en die voor geen enkele lidstaat reden is om zelfgenoegzaam te zijn.

Onze bevindingen lijken erop te wijzen dat een samenspel tussen sociaaleconomische- en regelgevingsfactoren ertoe leidt dat werknemers in een aanzienlijk deel van het kleinbedrijf een groter risico voor hun veiligheid en gezondheid ervaren dan werknemers van grote bedrijven in vergelijkbare sectoren. Kortom in talrijke studies worden redenen aangegeven waarom deze ondernemingen vaak niet beschikken over een regelgeving inzake VGW-beheer. Deze redenen zijn ondermeer:

- de zwakke economische positie van veel 'KMO's en de geringe investeringen die zij kunnen doen in de VGW-infrastructuur;
- de beperkte kennis, het beperkte bewustzijn en de beperkte deskundigheid van de eigenaars en leidinggevenden ten aanzien van VGW en de bijbehorende regelgevingsvereisten;
- de beperkte capaciteit om hun activiteiten systematisch te beheren; en
- hun houding en prioriteiten, gelet op de beperkte middelen waarover zij beschikken en hun zorgen over het economische voortbestaan van hun onderneming, waarbij VGW een lage prioriteit heeft.

Wij hebben deze onderliggende zwakke punten verder verkend door het onderzoek naar de werknemerservaringen, de arbeidsverhoudingen en de regelgeving met betrekking tot VGW te bestuderen. Wij stelden vast dat het 'algemene en meerdere facetten vertonende middelengebrek' voor VGW dat door vele 'KMO's wordt ervaren, gelegen is in bredere sociale, economische, regelgevings- en arbeidsverhoudingskaders, en in de structuren en zakelijke relaties waarbinnen 'KMO's opereren. Door de nadruk over deze onderwerpen te leggen op de literatuur kwam de aandacht te liggen op het heterogene karakter van KMO's, niet alleen op institutioneel gebied, maar ook voor wat betreft de verschillende ervaringen van 'KMO's en met name de vaak grote verschillen in ervaring tussen werknemers en werkgevers.

Verder concludeerden wij dat het onderzoek naar de VGW-regelgeving bij 'KMO's het beeld opleverde dat eigenaars-leidinggevend van bedrijven waar slechte VGW-praktijken voorkwamen, over het algemeen een beperkte betrokkenheid toonden en de regels slecht naleefden. Opnieuw geldt dat de situatie complex is en dat het heterogene karakter van 'KMO's een gemengd beeld oplevert. In de literatuur vonden wij typologieën waarmee het nalevingsgedrag en de achterliggende redenen werden beschreven. Deze typologieën bevestigen nogmaals dat veel 'KMO's met het oog op hun voortbestaan een lagekostenstrategie toepassen, als gevolg waarvan werknemers waarschijnlijk onevenredig worden blootgesteld aan ernstige risico's voor hun gezondheid en veiligheid. Ook wordt in het regelgevingsonderzoek vastgesteld dat niet-naleving van de regels vaker voorkomt bij deze ondernemingen. We vonden een opkomende reeks regelgevingsstrategieën met het potentieel om deze uitdagingen aan te pakken, die parallel lopen met de huidige wetenschappelijke inzichten in de literatuur met betrekking tot de voordelen van gemengde regelgeving in nieuwe benaderingen van economisch bestuur en economische regulering. We merken evenwel ook op dat het succes hiervan slechts in beperkte mate is aangetoond.

Op het gebied van strategieën ter ondersteuning van de ontwikkeling van passende VGW-regelingen voor 'KMO's vonden wij een aantal aanwijzingen over de doeltreffendheid van specifieke maatregelen. Onze algemene bevindingen wijzen echter uit dat het onderzoek op dit terrein zwakke punten vertoont in de analyse van de kaders waarbinnen maatregelen worden uitgevoerd en van de mogelijkheden om deze maatregelen ook in andere situaties te kunnen toepassen. Hieruit kunnen wij concluderen dat deze uitgebreide thematiek, ondanks de overvloed aan literatuur over verschillende specifieke maatregelen, nog veel bijkomende evaluatie behoeft voordat wij goed begrijpen 'wat werkt, voor wie en in welke situaties'.

Onze bevindingen wijzen erop dat de nationale kaders belangrijke aanvullende bepalende factoren zijn voor de VGW-regelingen en -resultaten. Uit onze analyse van de uitkomsten van de tweede Europese bedrijvenenquête over nieuwe en opkomende risico's (ESENER-2) blijkt dat lidstaten met de oudste regelgevingsvereisten inzake VGW-beheer doorgaans meer goede VGW-beheerspraktijken rapporteren dan lidstaten waar dergelijke vereisten van recentere datum zijn. In ons volledige verslag stellen wij echter dat deze waarneming een te simpele weergave is van een complexere werkelijkheid, waarin deze nationale verschillen niet simpelweg kunnen worden verklaard door hoe lang het geleden is dat de omslag werd gemaakt van prescriptieve naar procesgebaseerde regelgeving. We kunnen deze verschillen beter begrijpen door verder onderzoek te doen naar de onderliggende determinanten van deze veranderingen en naar de rol van de economische actoren, de overheid en het maatschappelijk middenveld bij de totstandbrenging van deze veranderingen. In het verslag gaan wij nader in op deze factoren.

Zo suggereert de literatuur bijvoorbeeld dat er in de landenclusters die wij voor onze analyse hebben gebruikt, verschillen bestaan tussen noordelijke en westelijke lidstaten enerzijds en zuidelijke en oostelijke EU-lidstaten anderzijds wat betreft het vermogen van 'KMO's om doeltreffend in te spelen op zakelijke veranderingen die het gevolg zijn van de globalisering. Deze verschillen kunnen van invloed zijn op het percentage 'KMO's dat in de verschillende lidstaten met het oog op hun voortbestaan gerichte lagekostenstrategieën toepast. Het is onwaarschijnlijk dat deze verschillen alleen voortkomen uit de inherente kenmerken van KMO's. Waarschijnlijker is er sprake van een samenspel tussen deze ondernemingen en het sociale, politieke, economische en regelgevingskader waarbinnen zij opereren. Hoewel er meer uitgebreide onderzoeken zijn verricht naar de gevolgen die deze kaders hebben voor bijvoorbeeld collectieve onderhandelingen en loonvorming, is er weinig onderzoek verricht naar de invloed ervan op VGW-regelingen en -resultaten.

Bedenkingen bij de bevindingen

Tal van bronnen beschrijven 'KMO's als een belangrijk element van de Europese samenleving en economie. De verschillende manieren om hun bijdrage te meten herinneren ons eraan dat ze niet alleen veel werkgelegenheid bieden, maar ook de prestaties van grote organisaties ondersteunen, die daardoor vaak economisch efficiënt kunnen opereren omdat kosten en risico's worden 'uitbesteed' aan

kleine ondernemingen. Hieruit wordt ook duidelijk dat de gevolgen van de risico's in veel van deze gevallen onzichtbaar blijven voor de rapportage- en verslagleggingssystemen, omdat ze buiten het taakgebied van die systemen vallen. Dit laatste is nog meer het geval als men bedenkt dat de toenemende informele economie in de EU grotendeels wordt bevolkt door kleine en micro-ondernemingen.

In de literatuur worden contrasterende bevindingen gevonden over de rol van 'KMO's in de economie. Sommige studies, die gericht zijn op ondernemingen die met name activiteiten met een grote toegevoegde waarde ontplooiën, noemen 'KMO's als economische succesverhalen en als belangrijke spelers bij het aanzwengelen van de economische groei. Andere studies bestempelen de activiteiten van veel 'KMO's - op hun voortbestaan gerichte 'lagekostenstrategieën', waarbij ondernemingen met weinig middelen in de kantlijn van de economie opereren, vaak op markten met een lage toetredingsdrempel, en vaak als onderaannemers of in andere posities waarin zij afhankelijk zijn van grote ondernemingen en over weinig beslissingsruimte beschikken. Weer andere studies noemen het werk bij 'KMO's zeer lonend, maatschappelijk geïntegreerd, flexibel en gevarieerd werk dat wordt verricht door personen met sterke vaardigheden die bewust voor dit werk kiezen, en die een niet onbelangrijke machtspositie op de arbeidsmarkt vertegenwoordigen. Andere studies wijzen evenwel op het hoge aandeel laagwaardig werk dat door relatief laagopgeleide of anderszins achtergestelde werknemers met geringe vaardigheden wordt verricht, op de grote kwetsbaarheid en op de onzekere werkgelegenheid. Tot slot laat onze gedegen onderzoeksanalyse, zoals hierboven aangegeven, zien dat er een omgekeerd evenredig verband bestaat tussen de omvang van een onderneming en het aantal ernstige letsels en sterfgevallen, terwijl onderzoek betreffende minder betrouwbare indicatoren (zoals verzuimongevallen) soms andere patronen laat zien – bijvoorbeeld dat micro-ondernemingen beter presteren dan kleine ondernemingen.

Deze tegenstrijdige opvattingen over 'KMO's worden verklaard door de beperkte mate waarin betrouwbare gegevens beschikbaar zijn en door het heterogene karakter van 'KMO's als groep. Deze heterogeniteit zorgt ervoor dat we voorzichtig moeten zijn met generalisaties over KMO's. Om een doeltreffend beleid mogelijk te maken is het evenwel belangrijk en nodig om een aantal ruime categorieën vast te stellen. In dit verband zijn onze bevindingen duidelijk. Zowel de oudere analytische literatuur als de recente EU-uitgebreide enquêtes laten consequent zien dat de regelingen voor de veiligheid, de gezondheid en het welzijn van werknemers bij kleine ondernemingen minder goed ontwikkeld zijn dan bij grote ondernemingen. Deze bevinding geldt voor alle sectoren en landen. Hoewel dit niet voor alle 'KMO's geldt, past een aanzienlijk deel van de 'KMO's 'lagekostenstrategieën' toe om te kunnen voortbestaan en zijn vele 'KMO's actief in sectoren die doorgaans een groot risico op lichamelijk letsel en gezondheidsproblemen met zich meebrengen. Er zijn verdere aanwijzingen dat er bij een aanzienlijk deel van deze bedrijven een verband bestaat tussen deze waarnemingen en het disproportioneel grote aantal slechte VGW-initiatieven en -resultaten en laagwaardig werk. Dit zijn vruchtbare terreinen voor nader onderzoek die leiden tot verdere reflectie over de beleidskaders.

Beleidskaders

Het is niet moeilijk om vast te stellen dat 'KMO's in het dominante economisch beleid van de EU en haar lidstaten in de afgelopen decennia een vrij grote rol spelen in de economische groei, en dat men heeft geprobeerd die rol te versterken met behulp van economische en regelgevingskaders gericht op flexibiliteit en het wegnemen van wat gezien wordt als onnodige belemmeringen voor bedrijven. Hoewel dergelijke beleidsmaatregelen kunnen leiden tot een grotere vrijheid ten aanzien van de VGW-regels, kunnen ze tegelijkertijd de 'lagekostenstrategieën' in de hand werken die door een groot deel van de 'KMO's worden toegepast, omdat ze het voor zwakke ondernemingen met weinig middelen makkelijker maken om op dat niveau te overleven. Dit draagt bij tot het scheppen van slechte voorwaarden voor - VGW-initiatieven, die weer leiden tot slechte VGW-resultaten. Deregulerings- of herreguleringsbeleid dat gericht is op het schrappen van regels, vrijstelling van ondernemingen hun dekking onder een bepaalde omvang of het wijzigen van de toepassing van regels, wordt vastgesteld overeenkomstig de doelstellingen van een ruimer beleid gericht op terugdringing van de regelgevende rol en de instellingen

van de overheid in het algemeen en op het bevorderen van economische groei en andere vormen van privatisering als alternatief voor overheidsregulering. Als gevolg hiervan zijn veel openbare regelgevende instanties, waaronder de instanties die toezicht moeten houden op de maatregelen ter bescherming van de veiligheid en gezondheid van werknemers, de afgelopen jaren gekrompen qua omvang en werkterrein. Tegelijkertijd werden zij gedwongen om hun schaarsere middelen te richten op steeds complexere en steeds verder uiteenlopende situaties die aan regelgeving onderhevig zijn. Het economisch en regelgevingsbeleid leidt namelijk tot ingewikkelder situaties door aan te moedigen en te ondersteunen dat het werk in de geherstructureerde en gereorganiseerde EU-economieën wordt uitbesteed, opgeknipt en gefragmenteerd. Hoewel de Ietselcijfers over het algemeen een positieve trend vertonen, kunnen we niet om de conclusie heen dat er verbanden bestaan tussen deze structurele veranderingen en de slechte gezondheids- en veiligheidservaringen van veel KMO-werknemers, met name van werknemers van KMO's die de genoemde 'lagekostenstrategieën' toepassen. In dit verband is het bijvoorbeeld niet geheel duidelijk hoe het in 2014 ingevoerde strategisch EU-kader voor veiligheid en gezondheid op het werk het volgende beoogde doel zal halen: "verbeteren van de implementatiestatus van de [bestaande veiligheids- en gezondheidsregels], met name door micro- en kleine ondernemingen beter in staat te stellen om doeltreffende en efficiënte risicopreventiemaatregelen te nemen".

Bovendien wijzen onze bevindingen erop dat deze ontwikkelingen de regelgevers, die moeten toezien op de naleving door de verantwoordelijken van KMO's, voor een uitdaging stellen: in de meeste lidstaten moeten zij vindingrijk omgaan met de regelgeving omdat zij minder middelen tot hun beschikking hebben dan voorheen. Ruimer onderzoek naar de regelgeving maakt duidelijk dat de marktbenadering en de - vrijwillige aanpak van regulering bepleit door - het economisch beleid -, slechts een beperkte invloed hebben op KMO's die dergelijke regulering niet willen of kunnen uitvoeren. Daar waar het bij marktregulering vooral draait om prijs- en leveringseisen, en lange toeleveringsketens de boventoon voeren, heeft onderzoek naar de naleving van de regelgeving aangetoond dat grote organisaties er zelden toe worden aangezet om iets te doen aan de regelgevings- en reputatierisico's van hun bedrijfsstrategieën ten opzichte van 'KMO's aan het einde van hun bevoorradingsketen. De in de literatuur besproken manieren om deze problemen het hoofd te bieden, zoals de invoering van gemengde regelgeving, het opleggen van verplichtingen aan de diensthoofden van bevoorradingsketens en het combineren van marktgerichte prikkels met regulerende taken, waardoor beter strategisch gebruik wordt gemaakt van de middelen om reputatierisico's te verhogen, zijn voorbeelden van innovatieve manieren om te zorgen voor naleving door 'moeilijk bereikbare' verantwoordelijken, zoals de verantwoordelijken van kleine ondernemingen. Wij hebben echter vastgesteld dat er op dit moment nog maar weinig duidelijke aanwijzingen zijn die iets zeggen over de mate waarin dergelijke benaderingen daadwerkelijk worden toegepast.

Nader onderzoek

Onze bevindingen maken duidelijk dat er behoefte is aan nader onderzoek, dat in twee onderling verbonden hoofdtypen kan worden verdeeld. Ten eerste bestaan er hiaten in de bestaande kennis over VGW bij 'KMO's in de EU en is het zinvol om die in toekomstige onderzoeken te verkennen. Ten tweede vertoont het eerdere onderzoek een aantal problemen wat betreft de kwaliteit en de reikwijdte die goed kunnen worden verholpen in toekomstige studies. Wij zetten deze in de volgende paragrafen uiteen. Ze komen nader aan bod in de conclusies en de aanbevelingen van dit verslag.

Analyse van de kwantitatieve uitkomsten

We hebben aangetoond dat reeds lang gekende en gedegen analyses sterk wijzen op een omgekeerd evenredig verband tussen de omvang van een bedrijf en het aantal ernstige of dodelijke arbeidsongevallen. Indirecte aanwijzingen veronderstellen een gelijkaardig omgekeerd evenredig verband tussen de omvang en goede prestaties ten aanzien van andere vormen van Ietsel, werkgerelateerde gezondheidsproblemen, de kwaliteit van banen en de werkomgeving. Echter, de

kwaliteit en de beschikbaarheid van dat laatste type bewijs laten evenwel veel te wensen over en verschillen per lidstaat. Er zijn ook aanwijzingen dat de nationale enquêtes waaruit die bewijzen voortkomen, in aantal en kwaliteit afnemen. Een dergelijke analyse is voor de meeste lidstaten niet voorhanden. Gezien de in het vorige hoofdstuk uiteengezette beleidskwesties, en in het bijzonder het bereiken van een evenwicht tussen steun voor de rol van 'KMO's in de economie en de bescherming van de gezondheid, de veiligheid en het welzijn van de miljoenen werknemers die werkzaam zijn bij KMO's, is het belangrijk dat er betrouwbare gegevens voor de analyse van VGW-resultaten beschikbaar zijn. Dergelijke gegevens zouden een betere analyse van de omvang- en sectorgerelateerde effecten mogelijk maken.

De kern van onze bevindingen is dat de veiligheids- en gezondheidsrisico's van een aanzienlijk deel van de KMO-werknemers worden verhoogd door een combinatie van ontoereikende beschermingsinitiatieven in situaties waarin sprake is van aanzienlijke gevaren, met name bij bedrijven die lagekostenstrategieën toepassen met het oog op hun economische voortbestaan. Er zijn uiteraard ook KMO's waar minder gevaarlijke werkzaamheden worden verricht en KMO's die geen lagekostenstrategieën toepassen, maar strategieën die meer zakelijk succes opleveren. Er zijn in het bestaande onderzoek bepaalde aanwijzingen dat de risico's in deze groep wellicht beter beheerd worden, waarbij een verband bestaat tussen positieve VGW-resultaten en zakelijk succes. Nauwkeurige gegevens zijn evenwel nog niet op korte termijn voorhanden. De mogelijkheden voor nader onderzoek naar deze vraagstukken kunnen worden bevorderd door grondigere en vergelijkende analyses van betere kwantitatieve gegevens die een afspiegeling vormen van sectorale en nationale ervaringen.

Context

Er zijn goede redenen om verder te gaan dan de beperkte reikwijdte van veel specialistische onderzoeken naar VGW bij KMO's, die grotendeels gericht zijn op de belangen en ervaringen van de eigenaars-leidinggevenden. Nieuw onderzoek moet meer rekening houden met de kwaliteit van *werknemerservaringen* ten aanzien van VGW bij KMO's. Hiermee willen wij niet suggereren dat er minder onderzoek moet worden gedaan naar eigenaars-leidinggevenden – het VGW-onderzoek heeft terecht gewezen op hun centrale rol. Dit betekent evenmin dat de zakelijke en de economische context van micro- en kleine ondernemingen buiten beschouwing kunnen worden gelaten. Men dient te erkennen dat een studie naar de context en de bepalende factoren van werknemerservaringen passende conceptuele kaders en methoden vereist die naar onze mening ontbreken in veel specialistische VGW-onderzoeken. Verschillende onderzoek voorbeelden in de uitgebreide literatuur over sociologie en arbeidsverhoudingen bieden nuttige aanknopingspunten om dat te bereiken.

Voorts moet worden erkend dat 'tegen de stroom ingaan' impliceert dat er inzicht bestaat in de effecten van de zakelijke, economische en regelgevende kaders van VGW bij KMO's. De afhankelijkheid van KMO's gezien hun bedrijfspositie heeft gevolgen voor VGW, en volgens tal van onderzoeken is deze positie van grote invloed op de vaststelling van de aard van de VGW-resultaten binnen de ruimere regelgevings- en bestuurskaders. Er is steeds meer literatuur voorhanden die de effecten op de arbeidsomstandigheden en de implicaties ervan voor het bestuur en de regelgeving onderzoekt, hoewel deze literatuur doorgaans niet rechtstreeks betrekking heeft op KMO's. Daarnaast wijst een snel toenemend aantal studies op de rol van de informele economie, zwartwerk en economische migratie, waarvan de effecten waarschijnlijk onevenredig sterk merkbaar zijn bij KMO's, en met name bij die KMO's die lagekostenstrategieën toepassen voor hun voortbestaan. Daarom moeten ook op dit vlak aanzienlijke leemten worden opgevuld via ander onderzoek.

Maatregelen

Het kennisgebrek dat wij hebben vastgesteld aangaande het verband tussen maatregelen, doeltreffendheid, overdraagbaarheid en de ruimere regelgevings- en economische kaders die van toepassing zijn op deze vraagstukken, maakt duidelijk dat nader onderzoek nodig is dat verder strekt dan het grotendeels beschrijven van programma's, strategieën en maatregelen, en dat voorziet in een

meer passende en meer gedegen *evaluatie van de uitvoering en effecten van die programma's, strategieën en maatregelen* met betrekking tot de kenmerken en de context van de sector.

Het is ons ook opgevallen dat onderzoek naar maatregelen bij KMO's voornamelijk gericht is op initiatieven ter bestrijding van conventionele risico's in verband met chemische, fysieke of biologische blootstelling. Er zijn maar weinig studies waarin maatregelen worden onderzocht die de preventie of beheersing van psychosociale risico's bij KMO's ondersteunen. Met name moet er nader onderzoek gebeuren naar de mogelijke verbanden tussen baankwaliteit, arbeidsomstandigheden en psychosociale risico's die naar voren komen in op hoog niveau geaggregeerde kwantitatieve gegevens en in juistere kwalitatieve studies naar de ervaringen in micro- en kleine ondernemingen, en moet worden bepaald of men maatregelen kannemenom de geestelijke en emotionele gezondheid van werknemers in deze situaties te verbeteren.

Nationale context

Onze evaluatie benadrukt het belang van de nationale context bij de vormgeving van VGW-initiatieven en de uitkomsten daarvan bij KMO's. Dit geldt evenzeer voor de doeltreffendheid van maatregelen. Het is duidelijk dat een en ander zich niet in een vacuüm afspeelt, maar deel uitmaakt van het ruimere nationale 'veiligheids- en gezondheidsstelsel' van het betreffende land. Wij denken dat de wijze waarop wij landen hebben geclusterd voor onze analyse een nuttig voorbeeld is voor een verdere, uitgebreidere vergelijkende analyse van de bepalende factoren van VGW-initiatieven in KMO's en van de doeltreffendheid van de maatregelen om deze regelingen te verbeteren.

Conclusies

Concluderend kan worden gesteld dat onze evaluatie erop wijst dat in een aanzienlijk deel van de KMO's sprake is van slechte VGW-initiatieven en -resultaten, en hiervoor redenen noemt die ontleend zijn aan de onderzoeksliteratuur. De evaluatie wijst op de rol die economische en regelgevingskaders in dit verband spelen, alsook op de rol van nationaal en EU-beleid met betrekking tot deze zwakke punten. Zij geeft aan welke lessen wij kunnen trekken uit eerder onderzoek naar de maatregelen en middelen die nodig zijn om deze initiatieven en resultaten te verbeteren. Tot slot identificeert de evaluatie een aantal hiaten in ons begrip van deze vraagstukken en van de kaders waarbinnen deze zich voordoen. Nader onderzoek op deze terreinen is gerechtvaardigd en zou nuttig zijn. Wij denken dat in dit verband toekomstig veldonderzoek in KMO's het zinvolst is, en wel in de vorm van uitvoerige nationale studies met - verdere uitgebreide analyses van de ruimere regelgevende, economische en beleidskaders die in het huidig rapport worden omschreven als bepalende factoren van VGW-initiatieven en -resultaten in KMO's.

Het Europees Agentschap voor veiligheid en gezondheid op het werk (EU-OSHA) helpt werkplekken in Europa veiliger, gezonder en productiever te maken. Het Agentschap verricht onderzoek naar veiligheid en gezondheid en ontwikkelt en verspreidt hierover betrouwbare, evenwichtige en onpartijdige informatie. Daarnaast organiseert het Agentschap campagnes om het bewustzijn in heel Europa te verhogen. Het Agentschap is in 1994 door de Europese Unie opgericht en gevestigd in het Spaanse Bilbao. Het brengt niet alleen vertegenwoordigers van de Europese Commissie, regeringen van de lidstaten, werkgevers- en werknemersorganisaties bij elkaar, maar ook vooraanstaande deskundigen uit alle EU-lidstaten en daarbuiten.

Europees Agentschap voor veiligheid en gezondheid op het werk

Santiago de Compostela 12, 5e etage
48003 Bilbao, SPANJE
Tel. +34 944358400
Fax +34 944358401
E-mail: information@osha.europa.eu

<http://osha.europa.eu>

