

Veiligheid en gezondheid bij micro- en kleine ondernemingen in de EU: van beleid naar praktijk

Europese Waarnemingspost voor risico's
Samenvatting

Auteurs

Peter Hasle en Bjarke Refslund, duurzame productie, faculteit materialen en productie, universiteit van Aalborg Kopenhagen; Ann-Beth Antonsson, Zweeds Instituut voor milieuonderzoek (IVL); Monique Ramioul, Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving, Katholieke Universiteit Leuven (HIVA-KU Leuven); en David Walters, het Cardiff Work Environment Research Centre (CWERC) van de universiteit van Cardiff.

Dankwoord

Dit verslag is opgesteld op basis van onderzoek en bijdragen van de partners van de onderzoeksgroep van het SESAME-project: Laurianne Terlinden, Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving, Katholieke Universiteit Leuven (HIVA-KU Leuven); Carsten Brück en Claudia Oldenburg, Kooperationsstelle Hamburg IFE (KOOP); Emma Wadsworth, het Cardiff Work Environment Research Centre (CWERC) van de universiteit van Cardiff; Marina Järvis, Karin Reinhold en Charles Woolfson, de Tallinn School of Economisch and Business Administration, Technische Universiteit Tallinn (TTU); Raluca Stepa, het Roemeense nationale onderzoeks- en ontwikkelingsinstituut inzake veiligheid op het werk (INCDPM); Guido J. L. Micheli en Enrico Cagno, de Politecnico di Milano (POLIMI); en Sandrine Caroly en Déborah Gaudin, Université Grenoble Alpes.

Daarnaast zijn wij de leden van de internationale adviesraad van het project, Ellen MacEachen, Joan Eakin, Michael Quinlan en Jukka Takala, zeer erkentelijk voor hun uiterst nuttige en inzichtelijke opmerkingen over dit verslag. Verder danken wij de medewerkers en vertegenwoordigers van de focal points van EU-OSHA voor hun doordachte commentaar.

Projectbeheer: Malgorzata Milczarek en Boglarka Bola, Europees Agentschap voor veiligheid en gezondheid op het werk (EU-OSHA).

Deze samenvatting is opgesteld in opdracht van het Europees Agentschap voor veiligheid en gezondheid op het werk (EU-OSHA). Alle meningen en/of conclusies in dit verslag zijn van de auteurs en komen niet noodzakelijkerwijs overeen met de opvattingen van 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 hiervoor kosten in rekening.

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

Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2017

© Europees Agentschap voor veiligheid en gezondheid op het werk, 2017

Reproductie met bronvermelding is toegestaan.

Voorwoord

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

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 algemene doelstelling belangrijke succesfactoren te identificeren in termen van beleidsmaatregelen, strategieën en concrete oplossingen om VGW te verbeteren bij Europese micro- en kleine ondernemingen. Het project werd toevertrouwd aan een groep onderzoekers die samen het SESAME-consortium vormen (Safe Small and Micro Enterprises) en 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 de interactieve onlinetool voor risicobeoordeling (OiRA). Tot slot zijn de bevindingen van nut voor toekomstig onderzoek dat zich richt op uitbreiding van de kennis over de bepalende factoren van goede VGW in micro- en kleine ondernemingen die opereren in dynamisch veranderende economieën.

In dit verslag worden de bevindingen van de derde projectfase gepresenteerd, waarin voorbeelden van goede praktijken in kaart werden gebracht. Bij het onderzoek waren VGW-autoriteiten, sociale partners en VGW-deskundigen betrokken om de belangrijkste elementen van succesvolle beleidsmaatregelen, strategieën en maatregelen op de werkplek te identificeren. Hierin wordt voortgebouwd op de eerdere fasen van het project, waarin de actuele kennis over VGW bij micro- en kleine ondernemingen werd getoetst en grondiger naar hen werd gekeken om vanuit het perspectief van werkgevers en werknemers te begrijpen welke VGW-problemen en -zorgen er spelen op de werkplek. In dit verslag van de derde fase wordt gewezen op efficiënte oplossingen, maar ook op belangrijke hiaten in de bestaande steun voor deze ondernemingen. Deze opgaven worden verder aangepakt in de laatste fase van het project, waarin wordt beoogd beleidsaanbevelingen te steunen en goede praktijken te beschrijven voor het bevorderen van VGW in de meest kwetsbare micro- en kleine ondernemingen. EU-OSHA zal deze resultaten in 2018 publiceren en verspreiden.



Christa Sedlatschek

Directeur

Samenvatting

Deze samenvatting bevat de bevindingen van een onderzoeksproject waarin de beleidsmaatregelen, strategieën, methoden en instrumenten van tussenpersonen, autoriteiten en instellingen voor veiligheid en gezondheid op het werk (VGW) werden onderzocht om micro- en kleine ondernemingen te bereiken en te ondersteunen bij het beheer van VGW, als onderdeel van het bredere SESAME-project (Safe Small and Micro Enterprises).

Net als in de eerdere fasen van het SESAME-project is vastgesteld dat de impact van de institutionele, sociaaleconomische en regelgevingscontext op VGW bij micro- en kleine ondernemingen groot is. Veel van deze ondernemingen staan voor ernstige externe problemen, zoals concurrentiedruk, prijsconcurrentie en toenemende versnippering van de productie, hoewel er met betrekking tot deze factoren grote verschillen tussen micro- en kleine ondernemingen zijn. Daarnaast staan veel micro- en kleine ondernemingen vaak onder druk als gevolg van hun zwakke positie in de toeleveringsketen. Deze druk vertaalt zich vaak in een kwetsbaar bedrijfsmodel, met een beperkte beslissingsruimte en weinig economische en bestuurlijke middelen die kunnen worden aangewend voor andere kwesties dan het overleven van het bedrijf. Vaak worden door deze kwetsbaarheden van het bedrijf ook de werknemers in een kwetsbare positie gebracht, met atypisch werk, weinig opleiding op de werkplek en onzekere arbeidsomstandigheden.

De externe factoren plus het feit dat weinig middelen worden aangewend voor VGW, leiden ertoe dat een groot deel van de micro- en kleine ondernemingen VGW reactief benadert, waarbij ze slechts zelden proactief eigen initiatieven ontplooiën en hoofdzakelijk reageren op inspecties of incidenten zoals ongevallen, bijna-ongevallen of eisen van werknemers of klanten. Deze externe oproepen tot actie kunnen tot preventieve acties ter verbetering van bepaalde VGW-factoren leiden, hoewel ze doorgaans met name gericht zijn op veiligheid en zelden op gezondheidskwesties. Micro- en kleine ondernemingen hebben vaak moeite overeind te blijven. Ze hebben daardoor vaak minder aandacht voor VGW en worden niet bereikt door het algemenere VGW-beleid of door tussenpersonen. Zelfs de meer gemotiveerde micro- en kleine ondernemingen lijken over het algemeen moeilijk te bereiken, met name met algemene VGW-informatie.

Onderzoeksbevindingen

De studie bestond uit twee afzonderlijke onderzoekstaken. Taak 1 betrof het in kaart brengen van goede voorbeelden van op micro- en kleine ondernemingen gerichte VGW-maatregelen. Op basis van de beschikbare literatuur, interviews met belanghebbenden en informatie over verspreiding, en door het gebruik van de goede voorbeelden en informatie van micro- en kleine ondernemingen, zijn er 44 voorbeelden geselecteerd, uitgebreid beschreven en geanalyseerd om belangrijke succesfactoren te identificeren. Taak 2 bestond uit dialoogworkshops (in zes van de deelnemende landen) en focusgroepen en/of interviews (in drie landen). Tijdens de dialoogworkshops en de interviews hebben nationale tussenpersonen die van belang zijn voor het VGW-kader bij micro- en kleine ondernemingen, benaderingen voor VGW besproken en belemmeringen en randvoorwaarden voor de ontwikkeling van VGW bij deze categorie ondernemingen vastgesteld door het uitwisselen van standpunten en ervaringen op basis van hun dagelijkse interactie met hen. Bij de workshops waren vier verschillende categorieën tussenpersonen betrokken: werkgeversvertegenwoordigers, werknemersvertegenwoordigers, regelgevers en VGW-adviseurs. De bevindingen in dit verslag zijn gebaseerd op de beschrijvingen van goede voorbeelden en op de tijdens de workshops en interviews verzamelde gegevens. In het verslag is tevens relevante onderzoeksliteratuur verwerkt.

In het project wordt de aandacht gevestigd op vele goede voorbeelden waaruit blijkt dat VGW bij micro- en kleine ondernemingen kan worden aangepakt en verbeterd. Dit kan worden bereikt door directe interactie met tussenpersonen, maar ook met andere middelen zoals economische prikkels en eisen in verband met de toeleveringsketen. De tussenpersonen kunnen verschillende taken met betrekking tot VGW hebben, zoals VGW-informatie verspreiden, VGW-regelgeving uitleggen, micro- en kleine ondernemingen adviseren over VGW-onderwerpen en VGW-ontwikkelingen in deze ondernemingen ondersteunen. Micro- en kleine ondernemingen vormen een zeer heterogene en diverse groep, zelfs binnen de afzonderlijke sectoren, maar zij verschillen in nog hogere mate per sector, regio en land.

Daarom zijn er geen eenvoudige standaardoplossingen voor de VGW-problemen waarmee deze groep wordt geconfronteerd, terwijl het van cruciaal belang is, maar moeilijk te realiseren, dat beleidsmaatregelen, programma's, instrumenten en initiatieven worden afgestemd op de specifieke behoeften van micro- en kleine ondernemingen. Deze afstemming van beleidsmaatregelen en initiatieven geldt van het nationale niveau tot en met het niveau van de sector of subsector en in veel gevallen zelfs tot het niveau van specifieke werkprocessen in een bedrijf. De sectorale sociale partners spelen een sleutelrol bij de ontwikkeling van sectorspecifieke aanpassingen.

In de in het verslag gepresenteerde goede voorbeelden wordt gebruikgemaakt van diverse mechanismen ter ondersteuning van VGW-verbeteringen bij micro- en kleine ondernemingen. Hiertoe behoren acties ter vergroting van het bewustzijn van VGW-risico's en de motivatie om VGW te verbeteren; ondersteuning door VGW- en andere tussenpersonen; het aanreiken van concrete instrumenten om de identificatie en beheersing van risico's te vergemakkelijken; opleiding om de kennis op het gebied van VGW te vergroten; en het geven van economische steun om de uitvoering van bepaalde VGW-verbeteringen gemakkelijker te maken. Bij enkele goede voorbeelden gaat het om georkestreerde programma's die de inspanningen van verschillende tussenpersonen combineren en coördineren, en een combinatie van regelgevingsdruk, informatie en stimulansen om de aanzet te geven tot VGW-verbeteringen bij micro- en kleine ondernemingen. De meeste goede voorbeelden zijn gebaseerd op vrijwillige deelname. De vrijwillige voorbeelden en initiatieven hebben een positieve invloed op VGW bij de betrokken micro- en kleine ondernemingen; een ernstige beperking van vrijwillige regelingen is echter dat het grote percentage micro- en kleine ondernemingen dat enkel reageert en actief contact met VGW-instellingen tracht te vermijden, niet wordt bereikt.

Volgens de reactieve aanpak zoeken micro- en kleine ondernemingen vaak eenvoudige en direct toepasbare oplossingen voor VGW-vraagstukken. Voorts geven ze de voorkeur aan persoonlijk contact om potentiële oplossingen voor VGW-problemen te bespreken; dus tussenpersonen die voor hen toegankelijk zijn en direct kunnen helpen bij de ondervonden problemen, worden door micro- en kleine ondernemingen zeer gewaardeerd. Zij kunnen micro- en kleine ondernemingen ook helpen om meer wettelijke technische voorschriften te vertalen naar de dagelijkse praktijk. VGW-oplossingen kunnen gemakkelijker worden geïntegreerd als ze zijn afgestemd op de dagelijkse werkmethoden van micro- en kleine ondernemingen en zullen dan ook eerder een positief effect voor hen hebben. Tussenpersonen kunnen zo op diverse punten bijdragen tot belangrijke verbeteringen op het gebied van VGW bij micro- en kleine ondernemingen.

De vier categorieën tussenpersonen, dat wil zeggen de werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers, regelgevers en VGW-adviseurs, kunnen, samen met bijvoorbeeld leveranciers en in het bijzonder de verzekeringsmaatschappijen die in een aantal landen een prominente plaats innemen in het VGW-systeem, een positief effect hebben op de VGW-ontwikkelingen bij micro- en kleine ondernemingen. Dit doen ze door de ondernemingen te beïnvloeden, te controleren en te ondersteunen via hun persoonlijke, directe en vaak veelvuldige contact, vooral bij het geven van concrete adviezen. De invloed van de verschillende tussenpersonen varieert per nationale context, sector en categorie tussenpersoon. De arbeidsinspecties spelen in alle onderzochte landen een belangrijke rol. Hoewel de meeste aandacht bij de inspectie blijft uitgaan op de naleving, bieden de arbeidsinspecties ook advies en ondersteuning aan micro- en kleine ondernemingen, waarbij een enigszins ambivalent evenwicht tussen inspectie en ondersteuning werd geconstateerd. De sociale partners hebben veel invloed in landen met een lange traditie op het gebied van nationale en sectorale sociale dialoog, en de invloed van georganiseerde vakverenigingen en werkgeversorganisaties wordt vaak sterk uitgebreid tot VGW-zaken op lokaal en werkplekniveau. In veel gevallen hebben micro- en kleine ondernemingen een goede en vertrouwensvolle relatie met de werkgeversorganisaties en andere brancheverenigingen. In veel landen spelen VGW-adviseurs een belangrijke rol, maar er zijn aanzienlijke verschillen in de kwaliteit en het bereik, evenals tussen gratis en marktgebaseerde advisering door VGW-adviseurs. Aangezien de middelen van de meeste micro- en kleine ondernemingen beperkt zijn, kan het voor VGW-adviseurs moeilijk zijn om toegang tot deze bedrijven te krijgen als zij voor de dienst moeten betalen.

Wettelijke voorschriften en de handhaving daarvan zijn van cruciaal belang gebleken voor het bereiken van micro- en kleine ondernemingen. Dit geldt met name voor de bedrijven met een reactieve benadering die voor grote uitdagingen staan met betrekking tot de sociaaleconomische context. De

wettelijke voorschriften en de arbeidsinspecties zorgen voor minimale oplettendheid van de micro- en kleine ondernemingen en stellen VGW-benchmarks vast voor eigenaren-bedrijfsleiders, maar ook voor andere actoren zoals werkgeversorganisaties, vakbonden en VGW-adviseurs. Door het opnemen van inspecties en wettelijke voorschriften in verschillende VGW-initiatieven wordt het bereik ervan vergroot, met name ten aanzien van het grote aantal micro- en kleine ondernemingen dat niet gevoelig is voor vrijwillige maatregelen.

Micro- en kleine ondernemingen zijn sterk ingebed in hun sociaaleconomische context en beschikken over beperkte middelen. Het verbeteren van VGW is bij hen derhalve een complex proces waarvoor organisatorische, procedurele en technische veranderingen in bedrijven nodig zijn. Het aanbieden van doeltreffende ondersteuning is moeilijk en kostbaar; omvattende oplossingen voor VGW bij micro- en kleine ondernemingen moeten daarom vanuit verschillende perspectieven worden benaderd en in samenwerking met verschillende tussenpersonen en actoren worden uitgevoerd. Vaak ontstaat er een synergie-effect door het combineren van diverse beleidsmaatregelen, activiteiten en regelingen ten behoeve van een grote impact. De coördinatie of orkestratie van beleidsmaatregelen tussen verschillende partijen kan helpen het best mogelijke resultaat te bereiken. Bovendien kan het coördineren van de inspanningen een oplossing bieden voor sommige beperkingen van de specifieke benadering in veel van de goede voorbeelden, en leiden tot meer holistische beleidsmaatregelen en programma's voor het verbeteren van VGW bij micro- en kleine ondernemingen.

Verscheidene initiatieven bereiken tegen lage kosten op doeltreffende wijze een groot deel van de micro- en kleine ondernemingen. In de afgelopen jaren is in veel landen echter bezuinigd op de overheidsmiddelen voor VGW-autoriteiten en VGW-programma's, en het lijkt niet realistisch te verwachten dat de meerderheid van de micro- en kleine ondernemingen door dergelijke programma's wordt bereikt, met name de ondernemingen die onder de radar van de regelgeving opereren, als er niet meer middelen worden toegewezen. Aangezien wettelijke voorschriften en door inspecties ondersteunde initiatieven een sterke invloed op VGW-normen en -bewustzijn bij micro- en kleine ondernemingen blijken te hebben, zou het een positief effect hebben als er meer wordt gedaan voor de naleving van dergelijke voorschriften en initiatieven in micro- en kleine ondernemingen. Daarnaast moeten inspecties en andere regelgevende activiteiten dringend worden afgestemd op de behoeften van micro- en kleine ondernemingen, omdat eigenaren-bedrijfsleiders van deze ondernemingen anders van VGW vervreemd kunnen raken.

Beleidsadviezen

- Gezien de uitdagingen waarmee de meerderheid van de micro- en kleine ondernemingen wordt geconfronteerd, moeten de verantwoordelijke beleidsmakers en belanghebbenden van deze ondernemingen voor de verbetering van VGW meer prioriteit geven aan micro- en kleine ondernemingen en hun speciale behoeften, met name door rekening te houden met de beperkte middelen die voor inspecties en vrijwillige programma's beschikbaar zijn.
- Micro- en kleine ondernemingen zijn over het algemeen reactief wat VGW betreft. Beleidsmaatregelen op basis van wettelijke voorschriften worden derhalve geacht het grootste bereik te hebben, aangezien veel micro- en kleine ondernemingen niet deelnemen aan vrijwillige regelingen of beleidsmaatregelen.
- Goed opgezette programma's, instrumenten en andere initiatieven kunnen een positieve invloed op VGW bij deze categorie ondernemingen hebben; met name ondersteuning, instrumenten en initiatieven die in de dagelijkse werkmethoden en het beheer kunnen worden geïntegreerd, kunnen succesvol zijn. Deze invloed kan aanmerkelijk worden versterkt door steun van bredere beleidsmaatregelen gericht op micro- en kleine ondernemingen en door het ter beschikking stellen van middelen voor inspecteurs en andere tussenpersonen die deze ondernemingen proberen te bereiken.
- De beleidsmaatregelen moeten specifiek worden afgestemd op de behoeften, zakelijke omgeving en context van micro- en kleine ondernemingen. Dit moet op sectorniveau gebeuren, maar vaak zijn er maatregelen nodig die gericht zijn op nog meer gedetailleerde niveaus, zoals subsectoren en werkprocessen. Tripartiete organisaties en brancheverenigingen kunnen de afstemming op de behoeften en vragen van micro- en kleine ondernemingen bevorderen. Dit

kan verder worden bevorderd door nauwere samenwerking (orkestratie) tussen verschillende regelgevende overheidsinstanties, waaronder ook andere dan VGW-agentschappen.

- Micro- en kleine ondernemingen geven vaak de voorkeur aan tussenpersonen die persoonlijk contact met hen hebben. Op die manier kunnen tussenpersonen het bereik, de efficiëntie en de legitimiteit van VGW-beleid gericht op micro- en kleine ondernemingen vergroten. Persoonlijke ontmoetingen zijn echter ook duur en daarom is het van essentieel belang om kostenefficiënte oplossingen te vinden voor de coördinatie tussen tussenpersonen en voor het benutten van de mogelijkheden om er ook andere dan VGW-tussenpersonen bij te betrekken, die vaak uitgebreid contact met deze ondernemingen hebben.
- De meeste micro- en kleine ondernemingen beschikken in economisch en bestuurlijk opzicht over beperkte middelen, zoals bevestigd door deze studie en de vorige fase van het SESAME-project, en daarom moeten er goedkope of gratis VGW-programma's worden aangeboden om een groter deel van hen te bereiken.

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 is gevestigd in de Spaanse stad Bilbao. Het brengt vertegenwoordigers van de Europese Commissie, van regeringen van de lidstaten en van werkgevers- en werknemersorganisaties samen, evenals vooraanstaande deskundigen

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>

