

Veiligheid en gezondheid bij micro- en kleine ondernemingen in de EU: eindverslag van het driejarige SESAME-project

Europese Waarnemingspost voor risico's
Samenvatting

Auteurs:

David Walters en Emma Wadsworth, Cardiff Work Environment Research Centre, Universiteit van Cardiff; Peter Hasle en Bjarke Refslund, Duurzame Productie, Faculteit Materiaal en Productie, Universiteit van Aalborg; Monique Ramioul, Onderzoeksinstituut Arbeid en Organisatie, Katholieke Universiteit Leuven

Dankwoord

Wij zijn alle partners van het SESAME-project erkentelijk voor hun medewerking aan het onderzoek dat de basis vormt van dit definitieve syntheseverslag. Wij willen daarom niet alleen de auteurs van dit SESAME-project bedanken, maar ook de onderstaande onderzoekers die hebben bijgedragen aan onze bevindingen: Laurianne Terlinden, Onderzoeksinstituut Arbeid en Organisatie, Katholieke Universiteit Leuven; Carsten Brück en Claudia Oldenburg, Kooperationsstelle Hamburg IFE (KOOP); Marina Jarvis, Karin Reinhold en Charles Woolfson, de Tallinn School of Economics and Business Administration, Technologische Universiteit van Tallin (TTU); Raluca Stepa, het Roemeense nationale onderzoeks- en ontwikkelingsinstituut inzake veiligheid op het werk (INCDPM); Guido JL Micheli en Enrico Cagno van de Politecnico di Milano (POLIMI); Sandrine Caroly en Déborah Gaudin, Université Grenoble Alpes, en Ann-Beth Antonsson en Cecilia Österman, Swedish Environmental Research Institute (IVL).

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

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.

Projectbeheer: Malgorzata Milczarek, Maurizio Curtarelli (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 informatie over de Europese Unie vindt u op internet (<http://europa.eu>).

© Europees Agentschap voor veiligheid en gezondheid op het werk, 2018

Reproductie met bronvermelding is toegestaan.

Voorwoord

Micro- en kleine ondernemingen vormen de ruggengraat van de economie in 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 groot probleem blijft. Het probleem wordt onderkend in het door de Europese Commissie vastgestelde strategische kader voor gezondheid en veiligheid op het werk 2014-2020, waarin een beter vermogen van micro- en kleine ondernemingen om doeltreffende en efficiënte risicopreventiemaatregelen te nemen wordt aangemerkt als een van de strategische hoofddoelstellingen 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 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, dat werd toegewezen aan een groep onderzoekers die samen het SESAME-consortium vormen (Safe Small and Micro Enterprises), had tot doel ondersteuning te bieden voor beleidsaanbevelingen en bij te dragen aan de huidige discussie over de VGW-regelgeving in Europa ten aanzien van kleine ondernemingen. Bovendien werd gezocht naar goede praktijken op het gebied van goed VGW-beheer op de werkplek en werd beoogd de verdere ontwikkeling van bestaande of nieuwe praktische hulpmiddelen te bevorderen, waaronder de interactieve onlinetool voor risicobeoordeling (OiRA).

In deze samenvatting worden de algemene bevindingen van het project gepresenteerd, die zijn geanalyseerd met als doel op feiten gebaseerde aanbevelingen te doen voor de ontwikkeling van meer efficiënte beleidsprogramma's en interventies ter verbetering van VGW bij micro- en kleine ondernemingen. Het verslag tracht antwoord te geven op een aantal fundamentele beleidsvragen over wat werkt en wat niet werkt, en onder welke omstandigheden, rekening houdend met zaken als vormen van bestuur en regelgeving, handhaving, advies, informatie en educatie, financiële ondersteuning, collectieve overeenkomsten en de betrokkenheid van sociale partners.



Christa Sedlatschek

Directeur

Samenvatting

Deze samenvatting behelst de eindanalyse van SESAME, een driejarig (2014-2017) theoretisch onderbouwd, beleidsgericht en EU-breed vergelijkend empirisch onderzoeksproject naar de veiligheid en gezondheid op het werk (VGW) bij micro- en kleine ondernemingen. Een groep ervaren onderzoekers evalueerde VGW-regelingen en hun context in micro- en kleine ondernemingen in negen EU-lidstaten en identificeerde de belangrijkste problemen en succesfactoren in termen van beleidsmaatregelen, strategieën en praktische oplossingen die leiden tot verbeteringen van VGW bij deze Europese ondernemingen. Het onderzoek biedt een nieuw, vergelijkend en gecontextualiseerd inzicht van 'wat werkt, voor wie en in welke omstandigheden', en doet ook wetenschappelijk onderbouwde aanbevelingen voor de ontwikkeling van meer efficiënte en doeltreffende beleidsprogramma's voor verbetering van VGW bij micro- en kleine ondernemingen.

Een alomvattende benadering van het onderzoek naar VGW bij micro- en kleine ondernemingen

Dit project omvat een uitgebreide evaluatie van de bestaande kennis met zowel een secundaire kwantitatieve analyse van de tweede Europese bedrijvenenquête naar nieuwe en opkomende risico's (Esener-2) en een kwalitatieve gegevensanalyse van 162 casestudies. Het project bestond uit vier onderling samenhangende onderzoeksfasen:

1. In de eerste fase, 'Stand van zaken' (EU-OSHA, 2016), werd de sociaaleconomische en regelgevingscontext geanalyseerd waarin micro- en kleine ondernemingen opereren, werd het beste en meest recente onderzoek naar VGW bij micro- en kleine ondernemingen in de EU nauwkeurig geëvalueerd en vond een gerichte analyse van de Esener-2-enquête plaats. Deze gecombineerde benadering laat zien dat een substantieel aantal micro- en kleine ondernemingen organisatie- en bedrijfsstrategieën ontwikkelen die als 'lagekostenbeleid' kunnen worden bestempeld, dat wil zeggen, gebundelde organisatie- en bedrijfsstrategieën die zij toepassen om als onderneming te kunnen voortbestaan (een meer gedetailleerde uitleg van het gebruik van deze term in de literatuur en in het SESAME-project treft u aan in hoofdstuk 2.2). De met dergelijke strategieën gepaard gaande beperkte financiële middelen, kennis en andere middelen om werknemers te beschermen, vormen een van de hoofdfactoren die verklaren waarom werknemers bij micro- en kleine ondernemingen grotere risico's lopen op ernstige VGW-problemen dan werknemers van grotere bedrijven. De analyse laat ook duidelijke verschillen zien in de opvattingen over het verband tussen interventie, doelmatigheid, overdraagbaarheid en de bredere sociaaleconomische context en het regelgevingsklimaat waarin micro- en kleine ondernemingen opereren. Deze onderwerpen waren richtinggevend voor de volgende fasen van het project.
2. In de tweede fase, 'Gezien vanuit de werkplek' (EU-OSHA, 2018a), werden eigenaars-leidinggevenden en werknemers van 162 micro- en kleine ondernemingen uit diverse bedrijfssectoren in negen EU-lidstaten gevraagd naar hun opvattingen over veiligheid en gezondheid. Het resultaat van de analyses van deze kwalitatieve data was een gecontextualiseerd en gedetailleerd inzicht in VGW-praktijken, -processen en -mechanismen bij micro- en kleine ondernemingen, waarbij hun hoge mate van heterogeniteit in Europa en hun gemeenschappelijke kenmerken werden bevestigd. Tegelijkertijd onderschreven zij in grote lijnen de conclusies uit de herbeoordeling van eerdere onderzoeken en werd de aandacht gevestigd op brede categorieën waaruit bepaalde verklarende typen kunnen worden gehaald die nuttig zijn om prominente kwetsbaarheden van eigenaars-leidinggevenden van micro- en kleine ondernemingen en hun werknemers inzichtelijk te maken. In dit verband bevestigden zij hoezeer het 'standpunt van de werknemers' buiten beeld is gebleven in VGW-onderzoeken bij micro- en kleine ondernemingen en leveren zij een positieve bijdrage om een beter evenwicht tot stand te brengen.
3. In de derde fase (EU-OSHA, 2017b) lag de focus op de 'beleidsmaatregelen, strategieën, instrumenten en gereedschappen' die tussenpersonen, overheidsinstanties en VGW-instanties hanteren ter ondersteuning van goede VGW-praktijken bij micro- en kleine ondernemingen. Er

vond een vergelijkende analyse plaats van 44 goede praktijken in 12 landen die verschillende regelgevingscontexten, -systemen en -benaderingen van VGW bij micro- en kleine ondernemingen vertegenwoordigen. Deze goede praktijken laten diverse strategieën, instrumenten en tools zien die VGW bij micro- en kleine ondernemingen effectief kunnen verbeteren, alsook het brede potentieel aan grensoverschrijdende impact en kennis. Daarnaast werd in dialoogworkshops en in interviews met tussenpersonen, zoals werkgeversvertegenwoordigers, werknemersvertegenwoordigers, regelgevende instanties en VGW-adviseurs, gediscussieerd over de aanpak van VGW bij micro- en kleine ondernemingen, en werden belemmeringen en mogelijkheden geïdentificeerd om meer inzicht te krijgen in de mechanismen voor VGW-regelgeving en -beheer in micro- en kleine ondernemingen.

4. Terwijl de eerste drie fasen van het SESAME-project afzonderlijke verslagen opleverden, bundelt de vierde fase, 'Eindanalyse', de belangrijkste bevindingen en worden de overkoepelende conclusies uit het project als geheel gepresenteerd. Het verslag beschrijft welke kennis is opgedaan over de aard en de context van VGW-problemen, -ervaringen en -praktijken in micro- en kleine ondernemingen, en de factoren die deze bepalen. De vergelijkende analyses in de EU-landen die bij het onderzoek waren betrokken in aanmerking nemend, zijn de uiteindelijke aanknopingspunten voor beleid: identificeren van voorwaarden voor verbetering van de doelmatigheid van regelgeving en beleidsprogramma's, formuleren van ontwerpaanbevelingen voor tools en instrumenten, en voorstellen van mogelijke verantwoordelijkheden voor de verschillende betrokkenen en tussenpersonen.

Naast de systematische EU-brede vergelijkende dimensie, ging het SESAME-project van nog twee conceptuele en analytische perspectieven uit, waardoor het zich onderscheidt van vele eerdere VGW-onderzoeken bij micro- en kleine ondernemingen. Ten eerste was het project gericht op het sociaaleconomische en regelgevingsklimaat waarin micro- en kleine ondernemingen opereren, om te komen tot een gecontextualiseerd inzicht in VGW bij deze bedrijven. Ten tweede ging het project vanaf het begin uit van de veronderstelling dat de perspectieven van werknemers vaak ontbreken in de meeste reguliere VGW-literatuur, die vooral inspeelt op de ervaringen en behoeften van eigenaars-leidinggevenden van micro- en kleine ondernemingen. Om die reden richtte het project zich ook op de standpunten en ervaringen van werknemers van micro- en kleine ondernemingen.

In deze samenvatting worden de belangrijkste resultaten van dit uitgebreide onderzoeksproject beknopt samengevat, te beginnen met de sociaaleconomische omgeving en regelgevingscontext waarin micro- en kleine ondernemingen zijn ingebed en waarbinnen zij hun overlevingsstrategieën ontwikkelen. Dit is essentieel om de complexe en diverse omstandigheden van eigenaars-leidinggevenden en werknemers van micro- en kleine ondernemingen te contextualiseren en om hun dagelijkse VGW-ervaringen en -praktijken te begrijpen. Op haar beurt is deze kennis essentieel voor een diepgaande en verantwoorde evaluatie van wat werkt, voor wie en in welke omstandigheden. Op basis van deze evaluatie zijn er perspectieven en aanbevelingen geformuleerd voor de wijze waarop VGW voor werknemers in deze bedrijven kan worden verbeterd.

Lagekostenstrategieën in een context van 'gesplitste' arbeidsverhoudingen en deregulering

De hoofdbenadering voor dit onderzoek is geworteld in de erkenning van een veranderde sociaaleconomische omgeving en een economische context waarin algemene deregulering (of herregulering) van VGW in veel EU-lidstaten plaatsvindt, waarbij veel bedrijven niet worden bereikt. Dit brengt nieuwe en fundamentele opgaven met zich mee als het gaat om de overdracht van duurzame strategieën voor VGW-verbeteringen, met name voor de werknemers in moeilijk bereikbare micro- en kleine ondernemingen.

Micro- en kleine ondernemingen maken bijna 99 % uit van alle ondernemingen in de EU en bieden werk aan bijna 50 % van de werknemers in de EU. Terwijl het belang van hun rol in termen van economie en werkgelegenheid in brede kring wordt erkend, toont de in deze samenvatting beschreven analyse aan dat een grote verscheidenheid aan sociaaleconomische ontwikkelingen heeft geleid tot een toenemende structurele kwetsbaarheid, en dat een groot aantal micro- en kleine ondernemingen zich

gedwongen zag lagekostenstrategieën toe te passen om als organisatie en bedrijf te kunnen overleven. Een belangrijke trend vormen de langere wereldwijde waardeketens, waarbinnen micro- en kleine ondernemingen gemakkelijk terecht kunnen komen in afhankelijke en minder sterke posities dan hun grotere concurrenten en waarbinnen zij als gevolg daarvan ervaren dat risico's en kosten van grotere bedrijven naar hen worden verlegd. De daarbij behorende druk op de arbeidsomstandigheden draagt bij aan de groei van onzekere arbeid en meer kwetsbare werknemers in termen van atypische contracten, verlies van uitkeringen, onbetaald overwerk en VGW-risico's. De toenemende complexiteit van onderlinge organisatorische afhankelijkheden impliceert bovendien de ontkoppeling tussen arbeidscontract, arbeidswetgeving en bestuurlijke zeggenschap, samengevat in de term 'gesplitste' arbeidsverhoudingen. Als gevolg van deze ontwikkelingen hebben micro- en kleine ondernemingen te maken met een algemeen tekort aan middelen voor VGW-preventie en adequaat VGW-beheer en ervaren werknemers van deze bedrijven waarschijnlijk slechtere arbeidsomstandigheden, een lagere baankwaliteit en verhoudingsgewijs grotere risico's wat betreft hun gezondheid, veiligheid en welzijn.

Deze trends stellen regelgevende instanties voor nieuwe en fundamentele problemen, vooral om de ondernemingen op de meeste kwetsbare posities van de economie te bereiken. De institutionele verschillen tussen de structuur, het organisatorisch functioneren en de juridische kaders van arbeidsinspecties in verschillende landen zijn aanzienlijk. Ondanks de algemene krimp van middelen voor inspectie in veel lidstaten en een politieke context die een verlichting van de zogeheten regelgevingslast voor bedrijven bevordert, zijn er niettemin nieuwe initiatieven ontplooid om de invloed ervan op micro- en kleine ondernemingen te verbeteren, vaak in samenwerking met de sociale partners of andere betrokkenen.

Kennis omtrent de VGW-praktijken vanuit de perspectieven van eigenaars-leidinggevenden en werknemers

De casestudies van 162 micro- en kleine ondernemingen uit diverse sectoren in negen EU-lidstaten geven een goed beeld van de praktijken en ervaringen van eigenaars-leidinggevenden en werknemers. Deze data verschaffen duidelijke inzichten in zowel de complexiteit en heterogeniteit van micro- en kleine ondernemingen als in hun gedeelde kenmerken. De afzonderlijke focus op zowel de standpunten van werknemers als die van eigenaars-leidinggevenden heeft bijgedragen aan een beter begrip van de complexe mechanismen die verklaren waarom werkgevers en werknemers vaak dezelfde percepties van VGW-risico's blijken te hebben en de wijze waarop deze zouden moeten worden aangepakt. Dit is met name belangrijk voor de kleinste bedrijven en die micro- en kleine ondernemingen die zich gedwongen zien lagekostenstrategieën toe te passen.

De schaarste van middelen is een gemeenschappelijk aspect van micro- en kleine ondernemingen; deze schaarste kent vele dimensies en heeft gevolgen voor eigenaars-leidinggevenden en werknemers. De omvang ervan is vaak afhankelijk van de beslissingen, van actoren met meer macht in de bredere economieën en handelsbetrekkingen waarbij micro- en kleine ondernemingen zijn betrokken, over hoe de productie en dienstverlening moeten worden georganiseerd. Voor eigenaars-leidinggevenden van micro- en kleine ondernemingen betekent dit echter een gebrek aan bestuurlijke middelen, een laag algemeen bestuurskundeniveau, schaarse toegang tot financiële middelen, kwetsbaarheid met betrekking tot hun grotere en sterkere afnemers en leveranciers, en beperkte technologische hulpmiddelen. Speciaal ten aanzien van VGW komt dit neer op geringe kennis van VGW-voorschriften, wordt daaraan slechts beperkte tijd en aandacht besteed, wordt te weinig aandacht besteed aan hoe regelingen kunnen worden verbeterd en worden dergelijke verbeteringen niet als potentieel efficiënt en rendabel gezien. Maar werknemers bij micro- en kleine ondernemingen beschikken net als hun werkgevers ook slechts over geringe middelen, wat risicobeheer in de weg staat en gevolgen heeft voor hun eigen veiligheid en gezondheid. Voor velen van hen betekent dit meer precare arbeidsmarktposities en arbeidscontracten, verhoudingsgewijs een lagere opleiding en vaardigheden en, uiteraard, minder formele inspraak- en vertegenwoordigingsstructuren en kansen.

Het belang van deze schaarste aan hulpbronnen aan beide zijden komt ook tot uiting in een tweede gemeenschappelijk aspect van micro- en kleine ondernemingen: de gezamenlijke evaluatie door werknemers en eigenaars-leidinggevenden van risico's en preventiemaatregelen, waarbij zij geneigd zijn om zelfs hoge risico's op ongevallen te negeren omdat zij geen persoonlijke ervaring met ongevallen hebben, maar ook minder voor de hand liggende risico's, zoals die van psychosociale aard. Daarnaast

hebben beide groepen de neiging om hun kennis en beheersing van VGW-risico's te overschatten. Deze gezamenlijke evaluatie kent diverse oorzaken, zoals de beperkte ruimte en sociale nabijheid, en de informaliteit die deze werkplekken kenmerkt. Het feit dat eigenaars-leidinggevenden en werknemers vaak naast elkaar werken kan ertoe leiden dat werknemers worden meegetrokken in het perspectief van de onderneming wat betreft VGW en andere zaken. Dit leidt weer tot de gezamenlijke opvatting dat kan worden vertrouwd op 'gezond verstand' als een manier om met risico's om te gaan. Zoals de hier gepresenteerde analyse aantoont, kan dit echter gemakkelijk leiden tot onderschatting of tot het niet identificeren van risico's en middelen om er doelmatig mee om te gaan. Daarnaast zorgt dit ervoor dat de verantwoordelijkheid om iets te doen om risico's op de werkplek aan te pakken, wordt overgeheveld van de werkgever - die daarvoor wettelijk verantwoordelijk is - naar werknemers die met deze risico's moeten werken. Dit alles voltrekt zich zonder dat er sprake is van aanzienlijke veranderingen in de machtsverhouding tussen werknemers en hun werkgevers, waarbij werknemers die misschien toch al in een preciaire arbeidsverhouding zitten, min of meer verantwoordelijk worden voor hun eigen veiligheid op het werk, echter zonder de middelen om zich doeltreffend te beschermen. Informaliteit leidt er ook toe dat de organisatie van de werkzaamheden en regelingen voor VGW grotendeels worden gekenmerkt door een ad-hoc-aanpak, terwijl de huidige regelgevende benaderingen van VGW feitelijk een zekere mate van formalisering vereisen. Informaliteit kan er ook toe leiden dat het formaliseren van de verhoudingen tussen eigenaars-leidinggevenden en werknemers als onnodig (en zelfs contraproductief) wordt gezien, ondanks dat uit vele eerdere onderzoeken blijkt dat formele afspraken om medewerkers bij VGW te vertegenwoordigen belangrijk zijn ter ondersteuning van een meer systematisch VGW-beheer. Uit de in deze samenvatting gepresenteerde bevindingen blijkt dat bij benaderingen met de informele of formele medewerking van werknemers rekening moet worden gehouden met deze specifieke kenmerken van micro- en kleine ondernemingen, zowel wat betreft de voorgestelde vormen van participatie als de inhoud ervan.

Een derde kernelement dat van invloed is op de VGW-prestatie in micro- en kleine ondernemingen heeft te maken met de geringere institutionele druk waaronder deze bedrijven in het algemeen opereren. Dit komt omdat zij minder zichtbaar zijn en minder contact hebben met handhavingsinstanties, minder aandacht krijgen van publieke media en in het algemeen slechts beperkte bestuurlijke contacten hebben. Omdat een dwingende institutionele druk doorgaans het vertrekpunt is voor het aanpakken van VGW-problemen bij micro- en kleine ondernemingen en ook de basis vormt voor een groot aantal acties van de tussenpersonen die met hen samenwerken, is de rol van handhavingsinstanties essentieel, zoals hierna wordt besproken.

Een laatste gemeenschappelijk element dat in deze samenvatting aan de orde komt, is het belang om de specifieke 'identiteit' van de eigenaar-leidinggevende in (vooral de kleinere) micro- en kleine ondernemingen te begrijpen. Eigenaar-leidinggevenden zijn tegelijkertijd ondernemer, ambachtsman of -vrouw en verantwoordelijk voor een gezin. Zij zien zichzelf als fatsoenlijke mensen die zorgen voor hun werknemers en deze zorg ook laten zien tegenover hun belanghebbenden. Deze sterke identiteit kan zelfs een van de redenen zijn voor de weerstand tegen een traditionele risicobeoordeling, omdat het inventariseren van risico's kan worden gezien als indirecte kritiek, die de nalatigheid in de uitvoering van hun verantwoordelijkheid als werkgever impliceert.

Stimulerende en remmende factoren in wetgeving en bestuur van VGW bij micro- en kleine ondernemingen

Het doel in de verschillende fasen van het onderzoek was het identificeren en analyseren van enerzijds de stimulerende en remmende factoren voor een doelmatige VGW-strategie bij micro- en kleine ondernemingen, anderzijds de moeilijke bereikbaarheid van deze bedrijven en tot slot de specifieke institutionele en regelgevende kaders waarin zij zijn ingebed. Hiertoe werd een brede definitie van regelgeving geformuleerd, waarbij niet alleen instrumenten en processen van openbare regelgeving werden betrokken, maar ook gemengde publiek-private regelgevingsvormen, de regelgeving omtrent de toeleveringsketen en nieuwe arbeidsvormen en arbeidsprocessen, alsook de rol van diverse actoren zoals overheid en inspectie, adviesdiensten, sociale partners, collectieve overeenkomsten, verzekeringsinstellingen enzovoorts.

Een eerste conclusie uit deze analyse is dat, ongeacht welke regelgevingscombinatie ten uitvoer wordt gelegd, een gedegen ontwikkeld en geloofwaardig regelgevingsstelsel van de overheid de belangrijkste basis vormt voor alle actoren en processen. De noodzaak om staatsystemen voor regelgeving en inspectie in alle lidstaten te versterken en te handhaven onder waarborging van de wettelijke voorwaarden voor VGW op alle werkplekken, is een van de kernaanbevelingen uit dit onderzoek. Deze aanbeveling is des te belangrijker omdat te vrezen valt dat deze publieke rechtsgrondslag gevaar loopt als gevolg van de krimp van beschikbare hulpbronnen en een algemene deregulerings-trend.

De hier gepresenteerde analyse van bestaande beleids- en regelgevende contexten laat een aantal belangrijke en positieve tendensen en ontwikkelingen zien die van invloed zijn op de mate waarin VGW bij micro- en kleine ondernemingen doeltreffend kan worden verbeterd. Op EU-niveau wordt de aandacht gevestigd op het belang van recente initiatieven en verklaringen die de specifieke kwetsbaarheidsstructuren van micro- en kleine ondernemingen en hun daaruit voortvloeiende matige VGW-prestaties benadrukken. De aandacht gaat echter ook uit naar beleidsontwikkelingen die conflicterend zijn en moeilijk samengaan met dit expliciete besef van de situatie in micro- en kleine ondernemingen, zoals de algemene trend van economische rechtzinnigheid en deregulering, en de geringere hulpbronnen voor inspecties bij micro- en kleine ondernemingen in alle lidstaten. Er wordt dus in het algemeen nog steeds weinig prioriteit aan micro- en kleine ondernemingen gegeven wat betreft inspectie en ondersteuning.

Ondanks deze waarneming van de enigszins ambigue en zelfs conflicterende rol van de openbare regelgeving, duiden de bevindingen op belangrijke bijdragen van diverse institutionele actoren aan de verbetering van VGW bij micro- en kleine ondernemingen met talrijke programma's, interventies, advies, begeleiding en praktische tools. In de derde fase van het SESAME-project werden 44 voorbeelden van goede praktijken kritisch beoordeeld en werden de specifieke contexten en omstandigheden geëvalueerd waarin zij konden bijdragen aan de verbetering van VGW bij micro- en kleine ondernemingen. Dit bracht een aantal factoren aan het licht die bijdragen aan het welslagen van dergelijke initiatieven, waaronder hun specificiteit, gebruiksgemak, toegang en beschikbaarheid voor micro- en kleine ondernemingen. Het succes ervan, in termen van impact, overdracht en duurzaamheid, hangt echter in grote mate af van de wijze waarop dergelijke initiatieven en interventies zijn ingekaderd door regelgeving en wettelijke handhavingsstrategieën van de nationale autoriteiten. In dit opzicht benadrukken de bevindingen in hoge mate het belang van de reguleringscontext van initiatieven ter ondersteuning van VGW bij micro- en kleine ondernemingen, in het bijzonder in relatie tot hun coördinatie of orkestratie, duurzaamheid en overdracht, om te kunnen komen tot een doelmatige en brede impact.

Typologieën en ontwerp-aanbevelingen voor een doeltreffende verbetering van VGW bij micro- en kleine ondernemingen

Uit een analyse van de aard en context van VGW bij micro- en kleine ondernemingen werden diverse typologieën afgeleid op basis waarvan kon worden onderzocht waarom van strategieën en instrumenten ter ondersteuning van VGW bij micro- en kleine ondernemingen kan worden verwacht dat zij werken, alsook voor wie en in welke omstandigheden. Hoewel de heterogene ervaring van veiligheid en gezondheid op het werk in micro- en kleine ondernemingen wordt bevestigd, was het doel van de definitie van typologieën een betere weerspiegeling te krijgen van bepaalde gemeenschappelijke elementen binnen micro- en kleine ondernemingen die van invloed zijn op het ontwerp van programma's, acties en instrumenten die effectief kunnen worden ingezet voor de verbetering van VGW in deze bedrijven. De typologieën werden gedefinieerd op basis van vier criteria: 1) nationale kenmerken, 2) de bedrijfsvoering van eigenaars-leidinggevenden van micro- en kleine ondernemingen, 3) de bedrijfsomvang en 4) de sector waarin micro- en kleine ondernemingen actief zijn.

Door deze benadering konden micro- en kleine ondernemingen in categorieën worden ingedeeld, bijvoorbeeld op basis van hun bedrijfsvoering en reacties op VGW-regelgeving en andere ondersteuningsvormen. Op basis daarvan werden 'mijders', 'reageerders' en 'lerenden' geïdentificeerd als aparte groepen die substantieel van elkaar verschillen in termen van risicobenadering, VGW-kennis en relaties met verschillende VGW-actoren en regelgevende instanties. Dit alles heeft uiteraard gevolgen voor het ontwerp op maat van acties en ondersteuningsstrategieën. Vastgesteld werd dat veel

van de geïdentificeerde goede VGW-praktijken erin slaagden micro- en kleine ondernemingen te bereiken die een reactieve benadering hadden (de reageerders). Zij voeren zelden preventieve acties op eigen initiatief en zoeken waarschijnlijk niet naar informatie of ondersteuning. In plaats daarvan zijn zij afhankelijk van tussenpersonen, afnemers of collega's die met actievoorstellen komen. Er werd echter opgemerkt dat 'mijders' belang kunnen gaan stellen in verbetering van hun werkomgeving, vooral als de timing van de interventie goed is en de dienst of verbetering voor hen aantrekkelijk wordt gemaakt, bijvoorbeeld wanneer deze kosteloos is of wanneer VGW-verbeteringen kunnen worden gekoppeld aan een grotere productie. Er werden ook meer algemene belangrijke aspecten in termen van ontwerpcriteria geïdentificeerd, zoals dialooggerichte benaderingen en de samenwerking met betrouwbare tussenpersonen en collega's.

Alle drie typen micro- en kleine ondernemingen reageren ook verschillend op institutionele druk. Ook hier werd bevestigd dat machtsmechanismen, bijvoorbeeld in de vorm van wettelijk voorgeschreven inspecties of VGW-eisen van afnemers in de toeleveringsketen, bijzonder belangrijk zijn voor ondernemingen met de laagste score op VGW-gebied (de mijders). Gecoördineerde of georkestreerde benaderingen die machtsdruk combineren met normatieve druk en met mechanismen gebaseerd op imitatie (van collega's) en praktische, gemakkelijk overdraagbare voorbeelden, zijn echter ook belangrijk voor micro- en kleine ondernemingen op de lange termijn.

Het onderzoek bevestigde dat sectorspecifieke, fysieke en organisatorische kenmerken in hoge mate van invloed zijn op de VGW-risico's die in een bepaalde sector spelen, en op de wijze waarop daarmee wordt omgegaan. Het kernpunt hier is dat afstemming op de sector veel belangrijker is voor micro- en kleine ondernemingen dan voor grotere bedrijven, omdat de laatstgenoemde categorie veelal beschikt over deskundig VGW-personeel dat algemene VGW-regelgeving en -informatie kan vertalen naar specifieke eisen voor het bedrijf, terwijl micro- en kleine ondernemingen daarvoor afhankelijk zijn van tussenpersonen. Om die reden is het noodzakelijk terminologie en taal te gebruiken die past bij een bepaalde sector, en ook vaak bij een bepaalde subsector, zodat eigenaars-leidinggevenden en hun werknemers VGW-ondersteuning kunnen begrijpen.

Kritische discussie over beleidsopties

Het laatste onderdeel van deze eindanalyse tracht antwoord te geven op een aantal fundamentele vragen voor beleid, met betrekking tot wat werkt en wat niet, en onder welke omstandigheden, in verband met het verbeteren van VGW-resultaten bij micro- en kleine ondernemingen. Het behelst een discussie over de consequenties van de bovenstaande analyse van beleidsopties over vormen van bestuur en regelgeving, handhaving, advies, informatie en educatie, financiële ondersteuning, sociaal overleg, collectieve overeenkomsten/sociale partners enzovoorts. Conclusies:

- Uit een analyse van beleidsmaatregelen en programma's zijn praktijken vastgesteld die geschikt lijken te zijn om in te spelen op recente sociaaleconomische ontwikkelingen en de specifieke positie die micro- en kleine ondernemingen in economisch opzicht innemen. Het gaat hierbij om strategieën om de in toeleveringsketens geïdentificeerde relaties te benutten voor de ondersteuning van VGW-regelingen bij micro- en kleine ondernemingen die onderaan in de keten als leveranciers van diensten of goederen opereren. Daarbij kan worden gedacht aan leveranciercertificering, stelsels van gezamenlijke aansprakelijkheid, regelgeving inzake overheidsaanbestedingen, regelgeving ter beperking van het aantal onderaannemingslagen en embargo-systemen voor organisaties die niet aan de eisen voldoen.
- Institutionele ondersteuning voor de stimulerende factoren van goede VGW-praktijken in micro- en kleine ondernemingen vereist eerder de inzet van meerdere regelgevende instanties in de sociale en economische omgeving waarin micro- en kleine ondernemingen actief zijn, dan initiatieven van individuele actoren. Inspecteurs van toezichthoudende instanties, vakbondsvertegenwoordigers, vakmensen, vertegenwoordigers van een beroepsgroep, sociale verzekeringen of een sectororganisatie, de vertegenwoordigers van zowel publieke als private regelgeving, en andere actoren kunnen veel meer invloed uitoefenen door hun activiteiten onderling op elkaar af te stemmen. Deze taak wordt vaak geïnitieerd door de regelgevende instantie.

- Meer nadruk op het toezicht op micro- en kleine ondernemingen is belangrijk, niet alleen om de handhaving van bestaande regelgeving te waarborgen en verbeteringen aan te brengen op de geïnspecteerde werkplekken, maar ook om ervoor te zorgen dat de vereiste VGW-normen worden geïnstitutionaliseerd, zodat andere private/publieke VGW-actoren beschikken over afdwingbare regelgeving als platform voor hun eigen activiteiten.
- In succesvol interventiebeleid ligt de nadruk op directe en persoonlijke contacten met micro- en kleine ondernemingen, in de vorm van arbeidsinspecties of andere vormen van inspectie door overheidsinstanties die kwesties aanpakken zoals voedselveiligheid of belasting, of via samenwerking met vertegenwoordigers van tussenpersonen van vakbonden, handelsorganisaties, verzekeraars of preventiediensten.
- Eigenaars-leidinggevenden en werknemers van micro- en kleine ondernemingen geven de voorkeur aan eenvoudig toepasbare en overdraagbare oplossingen en kunnen op de sector afgestemde oplossingen beter ten uitvoer leggen dan benaderingen die voor micro- en kleine ondernemingen in het algemeen zijn bedoeld. Het bespreken van behoeften van bedrijven en werknemers van micro- en kleine ondernemingen op sectorniveau, bijvoorbeeld via tripartiete instellingen, kan een manier zijn om dit te bereiken.
- Een betere integratie van VGW in het sectorspecifieke onderwijsstelsel en arbeidsmarkteducatie is een manier om kennis en bewustzijn te vergroten.
- Kosteloze programma's voor micro- en kleine ondernemingen hebben een groter bereik en worden in bredere kring benut. Het is om die reden essentieel te overwegen hoe beleidsmaatregelen moeten worden gefinancierd en een stabiele en duurzame financiering kan worden gewaarborgd. In een aantal landen zijn op contributie gebaseerde verzekeringsprogramma's een manier om dit te bereiken.
- De aanvaarding door betrokkenen van beleidsmaatregelen is een belangrijk aspect van de institutionalisering en doelmatigheid van VGW-normen. Het betrekken van vakbonden en werkgeversorganisaties bij de ontwikkeling van beleidsmaatregelen die ook voor micro- en kleine ondernemingen gelden, vergroot de kans dat deze beleidsmaatregelen maatschappijbreed worden geaccepteerd en dus ook binnen micro- en kleine ondernemingen.
- Het resultaat van collectieve onderhandelingen en tripartiete regulering algemeen toepasbaar maken en collectieve onderhandelingen een juridische status geven, zijn sterke mechanismen om ondervertegenwoordiging van micro- en kleine ondernemingen in de sociale dialoog te ondervangen.
- Door de steeds langere waardeketens neemt de noodzaak toe om hoger te komen in de waardeketen en contacten te kunnen leggen met actoren en processen die leiden tot 'gesplitste' arbeidsverhoudingen op werkplekniveau. Voor vertegenwoordigingsorganen op werkplekniveau in kleinere bedrijven - vooral onderaan de toeleveringsketen - is het misschien niet haalbaar de VGW-belangen van werknemers effectief te behartigen, maar voor vertegenwoordigingsorganen op hoger of sectoraal niveau misschien wel.

Als eindconclusie wordt benadrukt dat het van belang is in diverse EU-initiatieven en -verklaringen expliciet een VGW-beleid te erkennen dat speciaal is gericht op micro- en kleine ondernemingen, en te onderkennen dat ook de nieuwe tendensen op het gebied van werk (zoals hierboven gedefinieerd) moeten worden aangepakt, zelfs als de methoden voor een effectieve tenuitvoerlegging en voortgangsbewaking tot op heden onduidelijk zijn (zie bijvoorbeeld de sociale pijler, het strategisch EU-kader voor gezondheid en veiligheid op het werk 2014-2020 en de mededelingen van de Commissie over de sociale pijler en veiliger en gezonder werk voor iedereen). Erkend wordt dat het Comité van hoge functionarissen van de arbeidsinspectie een forum biedt voor de uitwisseling van informatie en strategieën voor de arbeidsinspectie in de EU en daarbij actief betrokken is, en de uitdagingen om een betere VGW bij micro- en kleine ondernemingen te waarborgen hoog op zijn agenda heeft staan. Het is echter met de huidige niveaus van investering in zowel het Comité als in de regelgevings- en handhavingcapaciteit in veel EU-lidstaten moeilijk voor te stellen hoe nationale regelgevende instanties op een doelmatige wijze de eisen ten uitvoer kunnen leggen die hun in recente EU-beleidsmaatregelen worden opgelegd. Om die reden is dan ook de verdere, onontkoombare conclusie dat in veel lidstaten

er meer financiële middelen voor deze opgaven moeten worden vrijgemaakt en dat gecoördineerde acties op EU-niveau moeten worden ondersteund. In dat verband moet in gedachten worden gehouden dat de omvang van de investering verhoudingsgewijs waarschijnlijk gering is. Feitelijk valt deze in het niet bij de kosten voor de productiviteit en de overheidsfinanciën die voortvloeien uit de huidige grote, maar vermijdbare schade die werknemers van micro- en kleine ondernemingen in de gehele EU lijden. Een dergelijke investering zou dan ook helpen de huidige ongelijkheid in werkplekrisico's, die samenhangt met de omvang van de onderneming, te verkleinen. Tegelijkertijd zouden kostenbesparingen in de economie worden gerealiseerd, doordat steun wordt gegeven aan effectievere preventiestrategieën voor het omgaan met VGW-risico's, ongeacht de omvang van de onderneming.

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>



Publications Office