

Det europeiske arbeidsmiljøorganet

Sikkerhet og helse i små og svært små bedrifter i EU: Sluttrapport fra det 3-årige SESAME- prosjektet

Det europeiske risikobservatoriet
Sammendrag

Forfattere:

David Walters og Emma Wadsworth, Cardiff Work Environment Research Centre, Cardiff University; Peter Hasle og Bjarke Refslund, Sustainable Production, Department of Materials and Production, Aalborg Universitet; Monique Ramioul, Research Institute for Work and Society, KU Leuven

Bidragstere

Vi skylder alle som har medvirket i SESAME-prosjektet stor takk for deres bidrag til forskningen som denne avsluttende rapporten gjelder. Vi ønsker derfor å rette en takk ikke bare til forfatterne av denne SESAME-rapporten, men også til følgende forskere, som har bidratt til funnene: Laurianne Terlinden, Research Institute for Work and Society, KU Leuven; Carsten Brück og Claudia Oldenburg, Kooperationsstelle Hamburg IFE (KOOP); Marina Järvis, Karin Reinhold og Charles Woolfson, Tallinn School of Economics and Business Administration, Tallinn University of Technology (TTU); Raluca Stepa, Romanian National Research and Development Institute of Occupational Safety (INCDPM); Guido JL Micheli og Enrico Cagno, Politecnico di Milano (POLIMI); Sandrine Caroly og Déborah Gaudin, Université Grenoble Alpes, og Ann-Beth Antonsson og Cecilia Österman, IVL Svenska Miljöinstitutet.

Medlemmene av SESAMEs internasjonale rådgivende styre – Ellen MacEachen, Joan Eakin, Michael Quinlan og Jukka Takala – skal dessuten ha stor takk for sine meget nyttige og innsiktsfulle kommentarer til denne rapporten. Vi vil også takke EU-OSHAs medarbeidere for deres verdifulle kommentarer.

Dette sammendraget er utarbeidet på oppdrag fra Det europeiske arbeidsmiljøorganet (EU-OSHA). Innholdet, inkludert eventuelle synspunkter og/eller konklusjoner, er forfatterens egne og gjenspeiler ikke nødvendigvis EU-OSHAs holdning.

Prosjektledelse: Malgorzata Milczarek, Maurizio Curtarelli (EU-OSHA)

**Europe Direct er en tjeneste som hjelper deg å finne svar
på dine spørsmål om Den europeiske union**

Grønt nummer(*):

00 800 6 7 8 9 10 11

Enkelte mobiloperatører har sperret for 00 800-numre eller fakturerer for samtaler til slike numre.

Mer informasjon om Den europeiske union finnes på internett (<http://europa.eu>).

© Det europeiske arbeidsmiljøorganet, 2018

Gjengivelse er tillatt med kildeangivelse.

Forord

Små og svært små bedrifter (som sammen med mellomstore danner kategorien SMB) er selve ryggraden i EUs økonomi og anses som den sentrale drivkraften for økonomisk vekst, innovasjon, sysselsetting og sosial integrasjon. Omkring halvparten av all europeisk arbeidskraft er sysselsatt i SMB-er, og systematisk arbeid med helse, miljø og sikkerhet (HMS) i SMB-ene er avgjørende for å sikre at ingen arbeidstakere blir syke eller skadet på jobben, og bedriftenes økonomiske overlevelse på lang sikt. Statistikk og studier viser imidlertid at helsen og sikkerheten til mange arbeidstakere som er ansatt i SMB-er, blir dårlig ivaretatt, og at systematisk HMS-arbeid i SMB-ene fortsatt er en stor utfordring. EUs strategi for helse og sikkerhet på arbeidsplassen for perioden 2014–2020, som er vedtatt av Europakommisjonen, utpeker SMB-ene som sentrale i arbeidet for å få på plass effektive tiltak for å forebygge helse- og sikkerhetsrisikoer i arbeidslivet.

Det er fortsatt avstand mellom kravene som stilles til HMS og hvordan HMS-arbeidet praktiseres på arbeidsplassene. For å redusere denne avstanden lanserte EU-OSHA et bredt treårig prosjekt (2014–2017) der det overordnede målet var å identifisere de avgjørende faktorene for at man gjennom politikk, strategier og praktiske løsninger lykkes med å forbedre HMS-situasjonen i SMB-ene i Europa. Prosjektet, som ble bestilt fra en gruppe forskere som utgjør SESAME-konsortiet (Safe Small and Micro Enterprises), skal framskaffe kunnskapsbasert støtte til politiske anbefalinger og bidra til den pågående debatten om regulering av HMS i små bedrifter i Europa. Prosjektet har også søkt å identifisere god praksis på arbeidsplassen når det gjelder god HMS-styring, og bidra til å utvikle eksisterende og videreutvikle nye praktiske verktøy, som det nettbaserte interaktive risikovurderingsverktøyet OiRA (Online interactive Risk Assessment).

Dette sammendraget inneholder de samlede resultatene av prosjektet. Resultatene er analysert for å danne grunnlag for kunnskapsbaserte anbefalinger for utvikling av mer effektive politikkprogrammer og tiltak som har til formål å forbedre HMS-arbeidet i små og svært små bedrifter. Rapporten søker å besvare en del grunnleggende politikkspørsmål om hva som virker og hva som ikke virker, og under hvilke omstendigheter, der forhold som styre- og reguleringsformer kan være relevante, i likhet med håndheving, rådgivning, informasjon og opplæring, økonomisk støtte, tariffavtaler og involvering av partene i arbeidslivet.



Christa Sedlatschek

Direktør

Sammendrag

I dette sammendraget presenteres den endelige analysen av SESAME-prosjektet, et treårig (2014–2017) teoretisk informert, politikkorientert empirisk forskningsprosjekt basert på en sammenligning av HMS-situasjonen i små og svært små bedrifter i EU. En gruppe erfarne forskere foretok en gjennomgang av HMS-ordningene og sammenhengen de inngår i, i små og svært små bedrifter i ni medlemsstater i EU og identifiserte de viktigste utfordringene og nøkkelfaktorene for suksess, det være seg i politikk, strategier og praktiske løsninger som skaper forbedringer på HMS-området i disse bedriftene i Europa. Denne forskningen har frambrakt en ny, komparativ, kontekstualisert forståelse av “hva som virker, for hvem og under hvilke omstendigheter”, og resulterte i kunnskapsbaserte anbefalinger for utvikling av mer effektive politikkprogrammer for å forbedre HMS-situasjonen i små og svært små bedrifter.

En helhetlig tilnærming til forskning på HMS i små og svært små bedrifter

I en del av prosjektet ble det foretatt en omfattende gjennomgang av eksisterende kunnskap med både en kvantitativ sekundæranalyse av Den andre europeiske bedriftsundersøkelsen om nye og framvoksende risikoer (ESENER-2) og en kvalitativ analyse av data fra 162 casestudier. Prosjektet ble gjennomført i fire nært forbundne forskningsfaser:

1. I første fase, “Status” (EU-OSHA, 2016), ble den rådende sosioøkonomiske og regulatoriske kontekst SMB-ene driver sin virksomhet i, analysert. Den nyeste forskningen på HMS i SMB-er i EU kritisk ble også gjennomgått og det ble gjennomført en fokusert analyse av ESENER-2-undersøkelsen. Denne kombinerte tilnærmingen avdekker at en betydelig andel av små og svært små bedrifter utvikler organisasjons- og forretningsstrategier som kan betegnes som minimumsstrategier – en rekke strategier på det organisatoriske og forretningsmessige plan som de små og svært små bedriftene har vedtatt i kampen for at virksomheten deres skal overleve (en nærmere forklaring på bruken av dette begrepet i litteraturen og i SESAME-prosjektet er gitt i avsnitt 2.2). Begrensningene som slike minimumsstrategier innebærer med hensyn til ressurser, kunnskap og metoder for å beskytte arbeidstakerne, er blant de viktigste forklaringene på hvorfor arbeidstakere i små og svært små bedrifter er mer utsatt for HMS-risiko enn personer som jobber i større bedrifter. Analysen avdekket også store hull i forståelsen av forbindelsen mellom intervensjon, effektivitet, overførbarhet og den bredere sosioøkonomiske konteksten og det regulatoriske miljø som små og svært små bedrifter opererer i. Dette ble så utgangspunkt for metoden som ble brukt i de neste fasene av prosjektet.
2. I den andre fasen, “Fra arbeidsplassens synspunkt” (EU-OSHA, 2018a), ble det gjennomført intervjuer med bedriftseiere/ledere og ansatte i 162 SMB-er i flere bransjer i ni EU-stater, for å få fram deres synspunkter på helse og sikkerhet. Analysene av disse kvalitative dataene frambrakte en kontekstualisert, finkornet forståelse av HMS-praksis, -prosesser og -mekanismer i SMB-ene, som tok høyde for både det store mangfoldet av SMB-er i Europa og for det de har felles. De understøttet samtidig i stor grad konklusjonene etter gjennomgangen av tidligere forskning. Videre avdekket analysene brede forklaringskategorier som er nyttige for å forstå viktige sårbarhetsfaktorer hos både bedriftseiere/ledere og deres ansatte. De bekreftet også hvordan arbeidstakernes ståsted i stor grad har vært fraværende i HMS-spesifikk forskning på SMB-er, og rettet til en viss grad opp i dette misforholdet.
3. I tredje fase (EU-OSHA, 2017a,b) var fokus på “politikk, strategier, virkemidler og verktøy” som HMS-aktører, myndigheter og HMS-institusjoner bruker for å bygge opp under god HMS-praksis i SMB-er. Det ble her utført en sammenlignende analyse av 44 eksempler på god praksis fra 12 land som representerer ulike regulatoriske kontekster, systemer og tilnærminger til HMS i SMB-ene. Disse eksemplene på god praksis viser stor variasjon i hvilke strategier, virkemidler og verktøy som kan brukes til å gjennomføre effektive forbedringer av HMS-situasjonen i SMB-er, og det brede potensialet for virkning og læring over landegrensene. I tillegg ble det arrangert dialogseminarer og intervjuer med HMS-aktører, også representanter for arbeidsgivere og arbeidstakere, reguleringsinstanser og HMS-rådgivere. I seminarene ble ulike tilnærminger til

HMS i SMB-er ble diskutert, og det ble identifisert hemmende og fremmende faktorer for å få en bedre forståelse av mekanismene for regulering og styring av HMS i SMB-er.

4. Mens det etter de tre første fasene av SESAME-prosjektet ble utarbeidet frittstående rapporter, inneholder rapporten etter fjerde fase, "Sluttanalyse", et sammendrag av de viktigste funnene og de overordnede konklusjonene fra prosjektet som helhet. Rapporten beskriver hvilken kunnskap som har kommet fram om HMS-problemene art og kontekst og SMB-enes erfaringer og praksis, samt hvilke faktorer som er bestemmende for disse. På bakgrunn av de sammenlignende analysene av EU-landene som var med i studien, er man kommet fram til at følgende prinsipper bør være veiledende for politikken: 1) det bør identifiseres nødvendige vilkår for at regelverk og politikk skal bli mer effektive, 2) det bør formuleres anbefalinger til hvordan verktøy og virkemidler bør utformes, og 3) det bør formuleres forslag til mulige roller for de ulike interessentene og aktørene.

I tillegg til at SESAME-prosjektet hadde en dimensjon med systematisk sammenligning mellom EU-land, hadde det ytterligere to begrepsmessige og analytiske perspektiver som skiller det fra mye av den forskningen som tidligere er gjort på HMS i SMB-er. Først vurderte prosjektet det sosioøkonomiske og regulatoriske miljøet SMB-ene opererer i, for å få en kontekstualisert forståelse av HMS-arbeidet i disse bedriftene. Dernest, allerede fra prosjektstart, ble det framholdt at arbeidstakernes perspektiv ofte mangler i mye av litteraturen om HMS, da den hovedsakelig tar opp bedriftseiernes/ledernes erfaringer og behov. Derfor så prosjektet også nærmere på synspunktene og erfaringene til arbeidstakere i små og svært små bedrifter.

I dette sammendraget oppsummeres de viktigste forskningsresultatene av dette omfattende forskningsprosjektet. Vi begynner med sosioøkonomisk miljø og regulatorisk kontekst som små og svært små bedrifter er forankret i, og som de utvikler sine overlevelsesstrategier innenfor. Dette er avgjørende for å kunne sette bedriftseiernes/ledernes sammensatte, ulike virkeligheter inn i sammenheng og forstå de erfaringer og praksiser de har i det daglige med HMS. Denne kunnskapen er i sin tur nødvendig for å gjennomføre en grundig informert vurdering av hva som virker, for hvem og under hvilke omstendigheter. Ut fra denne vurderingen formuleres perspektiver og anbefalinger om hvordan HMS kan forbedres for arbeidstakerne i disse bedriftene.

Minimumsstrategier i en kontekst med løsere tilknytningsformer og deregulering

Hovedutgangspunktet for denne studien er erkjennelsen av at HMS-arbeidet i mange EU-stater skjer innenfor rammen av et sosioøkonomisk miljø i endring og en generell økonomisk kontekst preget av deregulering (eller re-regulering) der man ikke når ut til en stor andel av disse bedriftene, og de nye, ganske grunnleggende utfordringene dette medfører for å kunne overføre bærekraftige strategier som skal forbedre HMS-situasjonen, spesielt for arbeidstakere i de små og svært små bedriftene som er vanskeligst å nå.

Nærmere 99 prosent av alle bedrifter i EU er små eller svært små, og nesten 50 prosent av alle arbeidstakere i EU er sysselsatt i en SMB. Selv om deres betydning for økonomien og sysselsettingen er allment anerkjent, viser analysen som beskrives i dette sammendraget, at mye av den sosioøkonomiske utviklingen har skapt økt strukturell sårbarhet og tvunget mange av de små og svært små bedriftene til å velge organisatoriske og forretningsmessige minimumsstrategier for å kunne overleve. Et viktig utviklingstrekk er forlengelsen av de globale verdikjedene, der små og svært små bedrifter lett risikerer å befinne seg i en avhengighetssituasjon der de er mer eller mindre maktesløse i forhold til sine større motparter og kan oppleve at større virksomheter overfører risiko og kostnader til dem. Presset på arbeidsforholdene dette medfører, bidrar til mer midlertidighet og en mer sårbar arbeidsstyrke som følge av usikre arbeidsavtaler, tap av lønnstillegg, ubetalt overtid og HMS-risikoer. Den økende kompleksiteten i organisatoriske avhengighetsforhold innebærer videre en økende frikopling mellom arbeidsavtale, arbeidslivsregulering og ledelsens styringsrett, noe som samlet kan betegnes som løsere tilknytningsformer. Som et resultat av denne utviklingen har små og svært små bedrifter lite ressurser til å drive forebygging på HMS-området og sikre tilfredsstillende HMS-ledelse.

Sannsynligvis har ansatte i disse bedriftene dårligere arbeidsforhold og dårligere jobbkvalitet, samtidig som de utsettes for forholdsvis større helse-, sikkerhets- og velferdsrisiko.

Denne utviklingen skaper nye, vesentlige utfordringer for reguleringsinstansene, spesielt med hensyn til å nå ut til de selskapene som økonomisk sett er mest sårbare. Det er store institusjonelle forskjeller i struktur, organisatorisk virkemåte og juridisk kontekst for arbeidstilsynene i de ulike landene. Til tross for en generell nedgang i ressursene viet tilsyn i mange land i EU – i tillegg til en politisk kontekst der den såkalte regulatoriske byrden på næringslivet skal lettes – har det likevel kommet nye initiativer for å øke påvirkningskraften overfor de små og svært små bedriftene, ofte i samarbeid med partene i arbeidslivet eller andre interessenter.

Forståelsen av HMS-praksis på arbeidsplassen fra bedriftseierens/lederens perspektiv og fra arbeidstakernes perspektiv

Casestudier utført i 162 små og svært små bedrifter i forskjellige bransjer i ni EU-land beskriver et rikt mangfold av praksis og erfaring hos både bedriftseiere/ledere og arbeidstakere. Disse dataene gir kunnskap om hvor stort mangfold det er blant SMB-ene, og hva de har felles. Når det så settes fokus på arbeidstakernes synspunkter i tillegg til synspunktene fra bedriftseierne/lederne, bidrar dette til bedre forståelse av de komplekse mekanismene som forklarer hvorfor arbeidsgivere og arbeidstakere ofte synes å ha samme oppfatning om HMS-risikoer og hvordan risikoene bør håndteres. Dette er spesielt viktig både når det gjelder de aller minste bedriftene og de bedriftene i SMB-segmentet som tvinges inn i minimumsstrategier.

Ressursmangel er et fellestrekk ved mange små og svært små bedrifter; den antar mange former og går ut over både bedriftseiere/ledere og arbeidstakere. Hvor alvorlig mangelen er, vil gjerne være avhengig av beslutninger om organiseringen av produksjonen og tjenestetilbudet, som er tatt av mektigere aktører i den større økonomiske og forretningsmessige sammenhengen som SMB-ene inngår i. For eieren/lederen av en liten eller svært liten bedrift, vil ressursmangel også si mangel på ledelsesressurser, liten kunnskap om ledelse, vanskelig tilgang til finansiering, sårbarhet i forhold til større og sterkere kunder og leverandører, og endelig begrensede teknologiske ressurser. Når det gjelder HMS spesielt, koker det ned til liten forståelse av HMS-kravene, begrenset tid og oppmerksomhet å vie til HMS, svak innsats for å lære hvordan HMS-arbeidet kan forbedres, og manglende evne til å betrakte slike forbedringer som potensielt virkningsfulle og kostnadseffektive. Men arbeidstakerne i slike små og svært små bedrifter har også lite ressurser, som sine arbeidsgivere, og har dermed få muligheter til å få kontroll over risikoene og til å påvirke egen helse og sikkerhet. For mange vil dette si en mer usikker stilling på arbeidsmarkedet og mer midlertidige arbeidsavtaler, forholdsvis lav utdanning og kompetanse og selvfølgelig en svakere formell stemme og representasjonsstruktur og dårligere muligheter.

Hva denne ressursmangelen på begge sider betyr, ser man også i et annet trekk som små og svært små bedrifter har felles: måten arbeidstakerne og bedriftseierne/lederne vurderer risikoer og forebyggende tiltak på, som gjør at de har tendens til å overse selv stor risiko for ulykker siden de ikke har noen personlig erfaring med ulykker, men også mindre innlysende risikoer, herunder psykososial risiko. I tillegg har begge sider en tendens til å overvurdere egen kunnskap om og kontroll med HMS-risikoer. Når de deler denne vurderingen, har dette flere årsaker, også den romlige og sosiale nærheten og uformelle karakteren som preger slike arbeidsplasser. Det at bedriftseierne/lederne og de ansatte ofte arbeider side om side, kan skape muligheter for at de ansatte kan bli påvirket til å dele bedriftens synspunkter på blant annet HMS. Dette kan i sin tur føre til felles oppfatninger om at man kan stole på "sunn fornuft" som en måte å håndtere risiko på. Men som analysen presentert her viser, vil man gjerne dermed enten undervurdere eller ikke identifisere risikoer og måter å håndtere disse effektivt på. I tillegg vil det også naturlig bidra til en viss overføring av byrden av ansvaret for å gjøre noe for å håndtere risikoen på arbeidsplassen, fra arbeidsgiveren, som har det juridiske ansvaret for dette, til arbeidstakerne, som er de som må jobbe med disse risikoene. Alt dette skjer uten at det finner sted noen endring i maktbalansen mellom ansatte og arbeidsgivere, slik at de ansatte, som kanskje allerede er midlertidig ansatt, føler et visst ansvar for sin egen sikkerhet på arbeidsplassen, samtidig som de ikke har det som trengs for å beskytte seg effektivt. Denne uformelle stilen fører videre til at arbeidet og

HMS-ordningene blir organisert etter ad hoc-prinsippet, mens gjeldende lover og forskrifter når det gjelder HMS faktisk forutsetter et visst nivå av formalisering. Et slikt uformelt miljø kan også innebære at det synes unødvendig (og kanskje til og med å virke mot sin hensikt) å formalisere forholdet mellom bedriftseier/leder og ansatt. Dette selv om mye tidligere forskning klart viser at formelle ordninger for arbeidstakerrepresentasjon i HMS-sammenheng er viktig for å få på plass en mer systematisk HMS-styring. Funnene som presenteres i dette sammendraget, tilsier at enhver tilnærming til formell eller uformell arbeidstakermedvirkning må ta hensyn til disse særtrekkene ved små og svært små bedrifter, både i måten medvirkningen foregår på, og i medvirkningens innhold.

Et sentralt trekk som har betydning for HMS-arbeidet i små og svært små bedrifter, er at det institusjonelle presset for disse bedriftene er svakere. Dette skyldes at SMB-ene er mindre synlige for og i mindre kontakt med instanser som håndhever regelverket, de får mindre oppmerksomhet i mediene, og de har generelt mer begrenset kontakt med myndighetene. Fordi SMB-er typisk griper fatt i HMS først etter pålegg fra institusjonene, som også er utgangspunktet for mange av tiltakene fra HMS-aktører som arbeider med dem, er reguleringsinstansenes rolle helt grunnleggende, som vi skal komme tilbake til senere.

Et siste felles element som framgår av dette sammendraget, er betydningen av å forstå den spesifikke "identiteten" bedriftseieren/lederen av SMB-er (spesielt de minste) har. Bedriftseieren/lederen er på en og samme tid gründer, fagperson og familieperson. Han eller hun identifiserer seg som anstendige mennesker som tar vare på sine ansatte og også viser dette overfor sine interessenter. Denne sterke identiteten kan også være en av grunnene til motstanden mot tradisjonelle risikovurderinger, da det å liste opp risikoer kan sees som indirekte kritikk og dermed som manglende ivaretagelse av ansvaret som arbeidsgiver.

Fremmende og hemmende faktorer i HMS-regelverk og -styring i små og svært små bedrifter

Gjennom alle fasene i forskningsprosjektet var det et mål å identifisere og analysere faktorer som fremmer og faktorer som hemmer en effektiv HMS-strategi i forhold til SMB-er, hvorfor det er vanskelig å nå ut til dem, og de spesifikke institusjonelle og regulatoriske kontekstene de er forankret i. Derfor ble det lagt til grunn en bred definisjon av regulering, som ikke bare omfattet virkemidler og prosesser i offentlig regulering, men også kombinasjoner av offentlig og privat regulering, regulering av forsyningskjeden og nye former for arbeids- og ansettelsesprosesser, i tillegg til rollen til de ulike aktørene, som statlig tilsyn og tilsyn med etterlevelsen av regelverket, rådgivningstjenester, partene i arbeidslivet, tariffavtaler, forsikringsorganisasjoner og så videre.

Den første konklusjonen etter denne analysen er at uansett hvilken reguleringsmiks som implementeres, er et velutviklet og troverdig offentlig reguleringsregime selve grunnmuren i det videre arbeidet som alle andre aktører og prosesser bygger videre på. Behovet for å styrke og opprettholde statlige regulerings- og tilsynssystemer i alle medlemsstatene for å sikre at HMS-kravene følges på alle arbeidsplasser, er en av de mest sentrale anbefalingene etter denne studien. Denne anbefalingen er desto viktigere ettersom det er grunn til å frykte at denne grunnmuren av offentlig regulering kan være truet som følge av at færre ressurser stilles til rådighet, og at det er en generell dereguleringstrend.

Analysen av dagens politikk- og reguleringskontekst som presenteres her, peker på en del viktige, positive trender og utviklingstrekk som påvirker i hvilket omfang det er mulig å forbedre HMS-arbeidet i små og svært små bedrifter. På EU-plan trekkes det fram initiativer og erklæringer fra den senere tid som kan understøtte de spesifikke sårbarhetsstrukturene man finner i SMB-er og de svake HMS-resultatene som er knyttet til dette. Imidlertid henledes oppmerksomheten også mot en politisk utvikling som er i strid med og er vanskelig å forene med denne eksplisitte bevisstheten om situasjonen i SMB-ene, for eksempel den generelle økonomiske tekningen og tendensen til deregulering, i tillegg til kuttene i ressurser til tilsyn med SMB-er som skjer i alle EU-landene. Derfor blir små og svært små bedrifter fortsatt generelt lavt prioritert når det gjelder tilsyn og støtte.

Selv om offentlig regulering har en noe tvetydig og til og med motstridende rolle, peker funnene likevel på at en lang rekke institusjonelle aktører yter viktige bidrag for å forbedre HMS-situasjonen i SMB-er, med et mangfold av programmer, tiltak, råd, veiledning og praktiske verktøy. I tredje fase av SESAME-

prosjektet ble det foretatt en kritisk gjennomgang av 44 eksempler på god praksis og en vurdering av de spesifikke kontekstene og betingelsene som gjorde at de faktisk bidro positivt til HMS-situasjonen i SMB-er. Det ble i denne sammenheng identifisert et antall faktorer som bidrar til at slike initiativer lykkes, inkludert særpreg, brukervennlighet og tilgjengelighet for SMB-ene. I hvilken grad de lykkes, målt i påvirkningskraft, overførbarhet og bærekraftighet, er imidlertid sterkt forbundet med den forankring initiativene og tiltakene har i regelverket og de håndhevingsstrategier nasjonale myndigheter har valgt. Det blir i funnene sterkt understreket hvor viktig den regulatoriske konteksten er for at initiativene skal bidra til HMS i de små og svært små bedriftene, spesielt når det gjelder koordinering eller "orkestrering" (organisering), bærekraftighet og overførbarhet, dersom målet er å oppnå bred, effektiv virkning.

Typologier og anbefalinger om utforming av tiltak for å oppnå effektiv forbedring av HMS i små og svært små bedrifter

Ut fra en analyse av hva slags HMS-problemer de små og svært små bedriftene har, og hvilke sammenhenger problemene forekommer i, ble det identifisert flere typologier som danner utgangspunkt for en vurdering av hvorfor strategier og instrumenter til støtte for HMS i SMB-er kan forventes å virke, samt for hvem og under hvilke omstendigheter. Det er en kjent sak at SMB-er har svært forskjellige erfaringer med HMS på arbeidsplassen, men hensikten med å definere typologier var å bedre gjenspeile en del felles elementer blant dem som har implikasjoner for hvordan programmer, tiltak og virkemidler bør utformes om de skal bidra effektivt til å forbedre HMS i disse bedriftene. Typologiene ble konstruert rundt fire kriterier: 1) nasjonale særtrekk, 2) bedriftseierens/lederens forretningspraksis, 3) bedriftens størrelse og 4) den bransjen bedriften opererer i.

På bakgrunn av dette ble det mulig å klassifisere SMB-ene, for eksempel ut fra forretningspraksis og reaksjoner på HMS-regulering og andre former for støtte. Ut fra dette ble "unnvikere", "reaktive" og "lærevillige" identifisert som egne grupper som er svært forskjellige med hensyn til risikotilnærming, HMS-kunnskap og forholdet til ulike HMS-aktører og reguleringsinstanser. Alt dette har selvfølgelig implikasjoner for hvordan støttetiltak og -strategier utformes. Det ble funnet at mange av eksemplene på god praksis som ble identifisert i forbindelse med HMS-intervensjoner, klarte å nå ut til SMB-er som hadde en reaktiv innstilling (altså de reaktive). Denne typen SMB-er tar sjelden selv initiativ til forebyggende tiltak og vil sannsynligvis ikke selv oppsøke informasjon eller støtte; de er avhengige av at ulike HMS-aktører, kunder eller kolleger foreslår tiltak som de deretter reagerer på. Det ble imidlertid påvist at unnvikerne kan synes det kan være interessant å forbedre arbeidsmiljøet, spesielt dersom timingen på tiltaket er rett og tjenesten eller forbedringen er gjort attraktiv for dem, som når den er gratis eller når HMS-forbedringene kan assosieres med produktivitetsforbedringer. Det ble også identifisert mer generelle aspekter med hensyn til utforming, som dialogorienterte tilnærminger og samarbeid med aktører og kolleger man stoler på.

De tre typene SMB-er reagerer også forskjellig på institusjonelt press. Her ble det igjen bekreftet at mekanismer som innebærer tvang – enten tvangen skjer i form av tilsyn med at regelverket overholdes, eller HMS-krav fra kunder i forsyningskjeden – har spesielt stor betydning for de bedriftene som skårer dårligst på HMS (de unnvikende). Koordinerte eller "orkestrerte" tilnærminger som kombinerer tvang med normativt press og såkalte mimetiske mekanismer (altså at man "hermer" etter konkurrentene) og praktiske eksempler som er lette å overføre, er også viktige for SMB-ene på lengre sikt.

Forskningen bekreftet at bransjespesifikke trekk og fysiske og organisatoriske karakteristika har stor betydning både for hvilke HMS-risikoer som finnes i en bransje, og måten disse risikoene håndteres på. Poenget her er at bransjetilpasning er mye viktigere for SMB-er enn for større bedrifter, for de større vil ofte ha egne HMS-spesialister som kan omsette et generelt HMS-regelverk og generell HMS-informasjon til krav spesifikt tilpasset bedriften, mens SMB-ene er avhengige av HMS-aktører for å få gjort dette. Derfor er det nødvendig å bruke en terminologi og et språk som er tilpasset bransjen, og ofte også delbransjen, for at bedriftseierne/lederne og deres ansatte skal betrakte HMS-støtten som meningsfull.

Kritisk drøfting av politikkalternativer

Siste del av denne sluttanalysen søker å besvare en del grunnleggende politikkspørsmål som går på hva som virker og hva som ikke virker, og under hvilke omstendigheter, for å forbedre HMS-resultatene i små og svært små bedrifter. Den omfatter en drøfting av implikasjonene av ovenstående analyse for politikkalternativene, som tar hensyn til faktorer som styre- og reguleringsformer, håndheving, rådgivning, opplysning og opplæring, økonomisk støtte, sosial dialog, tariffavtaler/partene i arbeidslivet og så videre. Dette er konklusjonene:

- Ut fra en analyse av politikk og programmer ble det identifisert ulike typer praksis som syntes spesielt godt egnet til å respondere på den senere tids sosioøkonomiske utvikling og den spesielle stillingen SMB-er har i økonomien. Blant disse typene praksis var ulike strategier for å utnytte relasjoner i forsyningskjeden som kan understøtte HMS-ordninger i SMB-er som leverandører av tjenester eller varer på lavere nivå i kjeden. Eksempelvis sertifisering av leverandører, felles garantiordninger, regelverk for offentlige anskaffelser, regler for å begrense antall nivåer av underleverandører og systemer for utestenging av bedrifter som ikke overholder regelverket.
- Institusjonell støtte til faktorer som fremmer god praksis når det gjelder HMS-ordninger i SMB-er, krever at regulatoriske aktører som er til stede i SMB-enes sosiale og økonomiske miljøer, engasjerer seg i fellesskap, snarere enn initiativer fra bare enkeltaktører. Inspektører som skal påse at regelverket overholdes, fagforeningsrepresentanter, fagfolk, bransjerepresentanter, trygdeordninger, bransjeorganisasjoner, representanter for offentlige og private reguleringsinstanser og andre aktører kan ha mye større påvirkningskraft når de samordner sine aktiviteter. Denne oppgaven blir ofte iverksatt av reguleringsmyndigheten.
- Større vektlegging av tilsynet med SMB-ene er viktig for å sikre overholdelse av gjeldende regelverk og innføre forbedringer på arbeidsplassene som blir inspisert, og for å bidra til å institusjonalisere påkrevde HMS-standarder slik at andre private/offentlige HMS-aktører har et håndhevet regelverk som grunnlag for sine aktiviteter.
- Vellykkede tiltak forutsetter retningslinjer som vektlegger direkte, personalisert kontakt med SMB-ene, enten gjennom inspeksjoner fra arbeidstilsynet eller andre former for tilsyn fra offentlige myndigheter, for eksempel mattilsyn eller skatteetat, eller gjennom involvering av representanter for HMS-aktører i fagforeninger, bransjeorganisasjoner, trygde-/forsikringsorganer eller forebyggende tjenester.
- Bedriftseierne/lederne i SMB-er foretrekker løsninger som er lette å innføre og overføre, og bransjetilpassede løsninger blir bedre gjennomført enn generelle løsninger. Å drøfte virksomhetenes og arbeidstakernes behov i SMB-er på bransjenivå, for eksempel via trepartsinstitusjoner, kan være en måte å oppnå dette på.
- Bedre integrering av HMS i det bransjespesifikke opplæringssystemet og i arbeidsmarkedsopplæringen er én måte å øke kunnskap og bevissthet på.
- Programmer som SMB-ene ikke betaler noe for, får større utbredelse. Derfor er det viktig å se på hvordan dette arbeidet skal finansieres, og sikre stabil finansiering over tid. I en del land brukes bidragsbaserte forsikringsprogrammer til å oppnå dette.
- Aksept blant politikkenes interessenter er viktig for at HMS-standardene skal kunne institusjonaliseres og være effektive. Når fagforeninger og arbeidsgiverorganisasjoner trekkes inn i utviklingen av politikk som kan nå ut til SMB-ene, er det større sjanse for at politikken får bred aksept i samfunnet og følgelig også blant SMB-ene.
- Allmenngjøring av resultatet av kollektive forhandlinger og trepartsavtaler eller å få retten til kollektive forhandlinger inn i lovverket er sterke virkemidler som bidrar til å overvinne det faktum at SMB-er er underrepresentert i strukturene for dialog mellom partene i arbeidslivet.
- Forlengelsen av verdikjeden medfører at det blir enda viktigere å nå høyere opp i kjeden og involvere aktører og prosesser som bidrar til at tilknytningen til arbeidsplassene blir løsere. På arbeidsplassnivå i mindre foretak, spesielt på de laveste nivåene i forsyningskjeden, har de

kanskje ikke kapasitet til effektiv representasjon av arbeidstakernes interesser innen HMS. På høyere nivå eller på bransjenivå kan de ha kapasitet til dette.

Som en endelig konklusjon understrekes betydningen av at en rekke EU-initiativer og -erklæringer eksplisitt anerkjenner en HMS-politikk som spesifikt retter seg mot SMB-er, og en erkjennelse av at det er viktig at man også griper fatt i nye utviklingstrekk i arbeidslivet (som omtalt over). Dette selv om metodene for effektiv gjennomføring og overvåking av framdriften så langt kanskje er uklare (se for eksempel den sosiale søylen, EUs strategi for 2014–2020 og Europakommisjonens meldinger om den sosiale søylen og tryggere og sunnere arbeid for alle). Samarbeidsorganet SLIC (Senior Labour Inspectors' Committee), som er et forum for utveksling av informasjon og strategier for arbeidstilsyn i EU, er aktivt involvert i dette arbeidet og har satt utfordringene med å sikre forbedret HMS i små og svært små bedrifter høyt opp på sin agenda. Med dagens investeringsnivåer i SLIC og i regulerings- og håndhevingskapasitet i mange EU-stater er det imidlertid vanskelig å forstå hvordan nasjonale reguleringsinstanser skal kunne oppfylle kravene som EUs seneste regelverk stiller til dem. Derfor må den neste konklusjonen bli – og dette synes uunngåelig – at mange medlemsstater må bevilge mer ressurser for å håndtere disse utfordringene og for å bidra til samordnede tiltak på EU-plan. Her bør man vite at det sannsynligvis er en forholdsvis liten investering det er snakk om, i forhold til dagens kostnader knyttet til skader hos arbeidstakere i små og svært små bedrifter i EU. Dette er skader som ofte kan forebygges, slik at man unngår kostnader i form av redusert produktivitet og i utgifter for statskassen. Derfor vil denne investeringen bidra til å bryte dagens mønster der risikoene på arbeidsplassen avhenger av bedriftens størrelse og risikoene dermed er ujevnt fordelt. Samtidig vil det gi besparelser for samfunnet ved å støtte mer effektive forebyggende strategier for håndtering av HMS-risiko, samme hvor stor eller liten bedriften er.

Det europeiske arbeidsmiljøorganet (EU-OSHA) bidrar til å gjøre Europa til et tryggere, sunnere og mer produktivt sted å arbeide. Det gjennomfører undersøkelser, utvikler og distribuerer pålitelig, balansert og objektiv HMS-informasjon og organiserer europeiske holdningskampanjer. EU opprettet Det europeiske arbeidsmiljøorganet i 1994. På hovedkontoret i Bilbao i Spania finnes representanter for Europakommisjonen, medlemsstatenes regjeringer, arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner og ledende eksperter fra medlemsstatene i EU og andre land.

Det europeiske arbeidsmiljøorganet

Santiago de Compostela 12, 5. etasje
48003 Bilbao, Spania
Tlf. +34 944358400
Faks +34 944358401
E-postadresse: information@osha.europa.eu

<http://osha.europa.eu>