

Det europeiske arbeidsmiljøorganet

# Helse og sikkerhet i små og svært små bedrifter i EU: fra politikk til praksis

Det europeiske risikoobservatoriet  
Sammendrag



#### Forfattere

Peter Hasle og Bjarke Refslund, Sustainable Production, Department of Materials and Production, Aalborg Universitet København; Ann-Beth Antonsson, IVL Svenska Miljöinstitutet; Monique Ramioul, Research Institute for Work and Society, Katholieke Universiteit Leuven (HIVA-KU Leuven); og David Walters, Cardiff Work Environment Research Centre (CWERC) ved Cardiff University.

#### Erkjennelser

Denne rapporten er skrevet på grunnlag av forskning gjennomført av og bidrag fra partnerne i forskningsgruppen i SESAME-prosjektet: Laurianne Terlinden, Research Institute for Work and Society, Katholieke Universiteit Leuven (HIVA-KU Leuven); Carsten Brück og Claudia Oldenburg, Kooperationsstelle Hamburg IFE (KOOP); Emma Wadsworth, Cardiff Work Environment Research Centre (CWERC) ved Cardiff University; 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 J. L. Micheli og Enrico Cagno, Politecnico di Milano (POLIMI); og Sandrine Caroly og Déborah Gaudin, Université Grenoble Alpes.

Vi skylder også medlemmene av prosjektets internasjonale rådgivende styre – Ellen MacEachen, Joan Eakin, Michael Quinlan og Jukka Takala – en stor takk for sine meget nyttige og innsiktsfulle kommentarer til denne rapporten. Vi vil dessuten takke EU-OSHAs medarbeidere og kontaktpunktene representanter for deres verdifulle kommentarer.

Prosjektledelse: Malgorzata Milczarek og Boglarka Bola, Det europeiske arbeidsmiljøorganet (EU-OSHA).

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.

**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>).

Luxembourg: Den europeiske unions publikasjonskontor, 2017

© Det europeiske arbeidsmiljøorganet, 2017

Gjengivelse er tillatt med kildeangivelse.

Merk at dette er en oversettelse av et dokument som har engelsk som originalspråk

## 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 god styring av helse og sikkerhet (HMS) i SMB-ene er avgjørende for å sikre velferden til arbeidstakerne 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 god HMS-styring i SMB-ene fortsatt er en stor utfordring. EUs strategiske rammeverk 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 politikk, strategier og praktiske løsninger lykkes med å forbedre HMS-situasjonen i SMB-ene i Europa. Prosjektet, som ble satt ut til en gruppe forskere som utgjør konsortiet "SESAME" (Safe Small and Micro Enterprises (trygge små og svært små bedrifter)), har tre mål: Det skal framskaffe kunnskapsbasert støtte til politiske anbefalinger og bidra til den pågående debatten om regulering av HMS i små bedrifter i Europa. En annen del av prosjektet er å identifisere god praksis på arbeidsplassen når det gjelder god HMS-styring, og bidra til å videreutvikle eksisterende og nye praktiske verktøy, som det nettbaserte interaktive risikovurderingsverktøyet OiRA (Online interactive Risk Assessment). Endelig skal funnene bidra til framtidig forskning med sikte på å utvide kunnskapen om bestemmende faktorer for god HMS i SMB-er i dynamiske økonomier.

Denne rapporten presenterer funnene fra tredje fase av prosjektet, som skulle identifisere eksempler på god praksis. Forskingen involverte HMS-myndigheter, partene i arbeidslivet og HMS-eksperter og hadde som mål å identifisere nøkkelfaktorene for vellykkede retningslinjer, strategier og tiltak på arbeidsplassen. Mens de to første fasene av prosjektet omfattet en gjennomgang av dagens kunnskap om HMS i små og svært små bedrifter og dykket dypere ned i disse for å forstå hvilke HMS-relaterte problemer og bekymringer bedriftene har på den ene siden og arbeidstakerne på den andre, tok fase tre for seg løsningene, men peker samtidig på store hull i støtten som tilbys SMB-ene på dette området. Disse utfordringene vil bli behandlet videre i siste fase av prosjektet, som skal bygge opp kunnskapsgrunnlaget for politiske anbefalinger og beskrive god praksis for å styrke HMS-arbeidet i de mest sårbare SMB-ene. Resultatene vil bli publisert og formidlet av EU-OSHA i 2018.



Christa Sedlatschek

Direktør

## Sammendrag

I dette sammendraget presenteres funnene fra et forskningsprosjekt som tok for seg retningslinjer, strategier, metoder og verktøy som HMS-aktører, myndigheter og HMS-institusjoner bruker for å nå ut til og hjelpe små og svært små bedrifter når det gjelder HMS-styring. Prosjektet inngår i det store SESAME-prosjektet, *Safe Small and Micro Enterprises* – trygge små og svært små bedrifter.

Det ble konstatert, som i de foregående fasene av SESAME-prosjektet, at institusjonelle, sosioøkonomiske og regulatoriske forhold har sterk innvirkning på helse og sikkerhet i SMB-ene. Mange SMB-er står i en vanskelig situasjon på grunn av sterk konkurranse, prispress og økende fragmentering av produksjonen, men variasjonen med hensyn til disse faktorene varierer selvfølgelig mye fra en bedrift til en annen. Dessuten har mange SMB-er en svak posisjon i forsyningskjeden og står følgelig under stort press. Dette presset gir seg uttrykk i sårbare forretningsmodeller for mange SMB-er, med begrenset beslutningsfrihet og begrensede økonomiske og ledelsesmessige ressurser å vie til annet enn å få bedriften til å overleve. Ofte kan disse sårbarhetene medføre at også arbeidstakerne sitter i en dårlig posisjon, med arbeidsavtaler som avviker fra normen, liten opplæring på arbeidsplassen og tvilsomme arbeidsforhold.

Kontekstuelle faktorer, i kombinasjon med at det ofres lite ressurser til HMS o.l. i små og svært små bedrifter, er bakgrunnen for at en stor andel av disse bedriftene har en reaktiv holdning til HMS, der de bare sjelden engasjerer seg proaktivt i HMS-arbeid og for det meste bare reagerer når det forekommer hendelser i form av inspeksjoner, ulykker eller nesten-ulykker eller krav fra ansatte eller kunder. Bedrifter som får krav fra slike eksterne parter, iverksetter gjerne forebyggende tiltak som bidrar til å forbedre utvalgte HMS-faktorer, men de fokuserer gjerne mest på sikkerhet og sjeldnere på helseaspektene. SMB-er er gjerne virksomheter som kjemper for å overleve. De har liten interesse for HMS, og mer generelle retningslinjer og HMS-aktører når gjerne ofte ikke ut til dem. Selv ivrigere SMB-er synes generelt å være vanskelige å nå, spesielt med generelt HMS-materiell.

### Forskningsfunnene

Forskningsstudien var delt i to. Oppgave 1 skulle identifisere gode eksempler på HMS-tiltak rettet mot SMB-er. Ut fra tilgjengelig litteratur, intervjuer med interessenter, informasjon om spredning og gjennom bruken av gode eksempler og informasjon fra SMB-ene ble 44 eksempler valgt ut, beskrevet i detalj og analysert for å identifisere nøkkelfaktorer for suksess. Oppgave 2 besto av dialogseminarer (i seks av landene som deltok) og fokusgrupper og/eller intervjuer (i tre land). I dialogseminarene og intervjuene diskuterte nasjonale aktører med tilknytning til HMS-feltet i SMB-er ulike tilnærminger til HMS og identifiserte faktorer som hemmer eller fremmer HMS-arbeidet i SMB-er, og de utvekslet synspunkter og erfaringer basert på sitt daglige arbeid med SMB-er. På seminarene deltok fire forskjellige typer aktører (eller mellomledd, *intermediaries*), inklusive representanter for både arbeidsgivere og arbeidstakere så vel som nasjonale myndigheter og HMS-rådgivere. Funnene i denne rapporten er basert på beskrivelser av gode eksempler og på data innsamlet under seminarene og intervjuene. Rapporten trekker også på relevant forskningslitteratur.

Prosjektet setter søkelyset på et bredt spekter av gode eksempler som viser at det er mulig å arbeide med HMS og forbedre HMS i disse bedriftene. Dette kan oppnås gjennom direkte interaksjon med HMS-aktørene, men også på andre måter, for eksempel gjennom bruk av økonomiske insentiver eller krav fra forsyningskjeden. Aktørene kan ha ulike roller i tilknytning til HMS, som spredning av HMS-informasjon, oversettelse av HMS-regelverk, rådgivning overfor SMB-er om HMS-relaterte emner eller støtte til utviklingsarbeid innen HMS i disse bedriftene. SMB-ene utgjør en svært uensartet gruppe selv innenfor den enkelte bransje, men enda mer fra en bransje til en annen og fra en region eller et land til et annet. Derfor finnes det heller ingen "superløsning" som passer til alle, til det er HMS-utfordringene denne gruppen står overfor, altfor forskjellige. Likevel er det et helt vitalt – uansett hvor vanskelig det er – at politikk, programmer, verktøy og initiativer blir innrettet spesielt mot de små og svært små bedriftenes behov. Denne tilpasningen av politikk og initiativer må skje hele veien, fra nasjonalt plan til bransje og delbransje og i mange tilfeller helt ned til den enkelte arbeidsprosess i en bedrift. Partene i arbeidslivet i den enkelte bransje spiller en avgjørende rolle i utformingen av bransjespesifikke tilpasninger.

De gode eksemplene som presenteres i rapporten, bruker ulike mekanismer for å fremme HMS-forbedringer i SMB-ene. Det kan være snakk om tiltak for å øke bevisstheten om HMS-risikoer og motivasjon til å forbedre HMS-arbeidet på arbeidsplassen, støtte fra HMS-aktører og aktører på andre områder, tilbud om praktiske verktøy for å identifisere og kontrollere risiko, opplæring for å øke kunnskapen om HMS og økonomisk støtte for å bidra til å gjennomføre forbedringer av utvalgte HMS-tiltak på arbeidsplassen. Noen av de gode eksemplene er organiserte ("orkestrerte") programmer som kombinerer og koordinerer tiltak fra forskjellige HMS-aktører og bruker en kombinasjon av regelverkspress, informasjon og insentiver for å få i gang HMS-arbeidet i SMB-ene. De fleste gode eksemplene er basert på frivillighet. De frivillige eksemplene og initiativene virker positivt på HMS-arbeidet i de medvirkende bedriftene. Disse frivillige ordningene har imidlertid den svakhet at de ikke når ut til den store andelen små og svært små bedrifter som er reaktive og prøver å unngå å engasjere seg aktivt med HMS-institusjoner.

Etter å ha inntatt en reaktiv holdning vil SMB-er gjerne søke enkle løsninger som de kan innføre direkte når det gjelder foreliggende HMS-problemer. Tiltakene ser ut til å favorisere en tilnærming basert på personlig kontakt for å drøfte mulige løsninger, og HMS-aktører som er tilgjengelige for SMB-ene og i stand til å hjelpe når de treffer på problemer, blir høyt verdsatt av SMB-ene. Aktørene kan også være hjelpelige med å omsette tekniske forskriftskrav i praksis som følges i det daglige. Det er lettere å integrere HMS-løsninger hvis de er tilpasset daglige arbeidsrutiner i bedriften. Da vil det også være mer sannsynlig at bedriften kan få positive effekter av dem. På denne måten kan aktørene bidra til å skape store forbedringer i HMS-arbeidet i SMB-ene på flere måter.

Alle de fire typene HMS-aktører, altså representanter for både arbeidsgivere og arbeidstakere så vel som nasjonale myndigheter og HMS-rådgivere – sammen med andre HMS-aktører som leverandører og spesielt forsikringsselskaper, som i en del land har skapt seg en framstående posisjon i HMS-systemet – kan ha positiv innvirkning på utviklingsarbeidet på HMS-fronten i disse bedriftene ved å påvirke, kontrollere og hjelpe bedriftene gjennom sin personlige, direkte og ofte hyppige kontakt med dem, spesielt når de gir konkrete råd til SMB-ene. Betydningen av ulike HMS-aktørene har, vil variere etter nasjonal kontekst, bransje og type HMS-aktør. Arbeidstilsynet spiller en viktig rolle i alle landene studien omfattet. Selv om de har hovedfokus på å kontrollere at lover og forskrifter blir overholdt, har de også en rolle som rådgivere og støttespillere for SMB-ene, men det er klart at balansen mellom tilsynsoppgaver og støtteoppgaver noen ganger kan være litt vanskelig. Partene i arbeidslivet har stor innflytelse i land som har lange tradisjoner for nasjonal sosial dialog og bransjedialog, og arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoners innflytelse går ofte langt inn i HMS-arbeidet lokalt og på arbeidsplassen. I mange tilfeller har SMB-ene et godt, tillitsfullt forhold til arbeidsgiverorganisasjonen og andre bransjeorganisasjoner. HMS-rådgivere spiller fortsatt en viktig rolle i mange land, men kvaliteten på arbeidet de gjør og i hvor stor utstrekning de driver oppsøkende arbeid, varierer betydelig. Det er også store forskjeller mellom HMS-rådgiverne som tilbyr tjenester gratis og de som har et markedsbasert tilbud. Siden de fleste SMB-er har begrenset med ressurser, kan det være vanskelig for HMS-rådgiverne å få tilgang til bedriftene dersom bedriftene må betale for tjenestene.

Det har vist seg vanskelig å nå ut til alle SMB-er hvis ikke HMS-kravene er hjemlet i forskrifter, som må overholdes. Dette gjelder spesielt SMB-er som har en reaktiv tilnærming og står overfor større utfordringer når det gjelder den sosioøkonomiske kontekst. HMS-regelverket og arbeidstilsynet sikrer et minstemål av oppmerksomhet fra SMB-enes side og oppstiller HMS-mål ikke bare for eiere/ledere, men også for andre aktører, som arbeidsgiverorganisasjoner, fagforeninger og HMS-rådgivere. Dersom arbeidstilsyn og regelverkskrav er noe som innlemmes i de ulike HMS-initiativene, når de ut til flere, spesielt den store andelen SMB-er som ikke involverer seg i frivillige tiltak.

SMB-ene er sterkt forankret i sitt sosioøkonomiske miljø og har begrenset med ressurser, så å forbedre HMS-arbeidet er en sammensatt prosess som krever forandring i bedriftene både organisatorisk, med hensyn til prosedyrer og på den tekniske plan. Å nå ut med effektive støttetiltak er vanskelig og dyrt. Helhetlige HMS-løsninger i SMB-er må derfor ha forskjellige innfallsvinkler og implementeres med hjelp fra ulike HMS-aktører. For å få god effekt kan det være lurt å kombinere forskjellige politikker, aktiviteter og ordninger for å skape en synergieffekt. Best mulig resultat oppnås når ulike aktører koordinerer eller "orkestrerer" politikken i fellesskap. En samordning av innsatsen kan også bidra til å overvinne en del av begrensningene som ligger i den individuelle tilnærmingen mange av de gode eksemplene er basert

på, og slik få en mer helhetlig innretning på politikken og programmene når HMS-arbeidet i SMB-er skal forbedres.

Det finnes flere initiativer som kan bidra for en overkommelig pris til å nå ut til en stor andel av SMB-ene. Imidlertid har HMS-myndighetene og HMS-programmene fått budsjettkutt i mange land i de senere år, og det synes lite realistisk å forvente at man skal kunne nå ut til flertallet av SMB-er med slike programmer, særlig SMB-er som driver virksomhet under myndighetenes radar, uten at det bevilges større ressurser. Siden regelverkskrav og tilsynsbaserte initiativer har stor betydning for HMS-standarder og bevisstgjøringen på HMS i småbedriftenes verden, vil økt innsats for å håndheve slike krav og initiativer overfor SMB-ene ha stor positiv betydning. I tillegg er det nødvendig at tilsynsaktiviteter og andre regulatoriske aktiviteter tilpasses SMB-enes behov, for ellers risikerer man at bedriftseierne/lederne blir fremmedgjort med hensyn til HMS.

### Politiske pekepinner

- På grunn av utfordringene som de fleste små og svært små bedrifter står overfor, må politikere og interessenter med ansvar for å forbedre HMS-forholdene i SMB-ene prioritere disse bedriftene og deres spesielle behov høyere, særlig ved å ta hensyn til de begrensede ressursene som gis både til tilsyn og til frivillige programmer.
- SMB-er er generelt reaktive i forhold til HMS, og en politikk basert på regulatoriske krav har derfor vist seg å nå best ut til flest, siden mange SMB-er ikke deltar i frivillige ordninger eller tiltak.
- Nøye utformede programmer, verktøy og andre initiativer kan ha positiv innvirkning på HMS-arbeidet i SMB-er. Spesielt har støtte, verktøy og initiativer som lar seg integrere i daglige arbeidsrutiner og i den daglige ledelsen av SMB-er, vist seg nyttig. Effekten kan økes betraktelig dersom innsatsen understøttes av bredere politiske tiltak rettet mot SMB-er spesielt, og med tilstrekkelig med ressurser til inspektører og andre HMS-aktører som drar ut til SMB-ene.
- Det er nødvendig til å tilpasse politikken spesifikt til SMB-enes behov, forretningsmiljø og kontekst. Dette må gjøres på bransjenivå, men ofte vil det også være behov for tiltak som rettes mot et enda lavere nivå, som delbransje og arbeidsprosesser. Trepartsorganisasjoner og bransjeorganisasjoner kan hjelpe til med å skreddersy innsatsen mot SMB-enes behov og krav. Et enda tettere samarbeid ("orkestrering") mellom ulike offentlige reguleringsorganer, inklusive organer som ikke spesifikt arbeider med HMS, vil ha stor betydning her.
- SMB-ene foretrekker ofte ulike HMS-aktører som møter dem ansikt til ansikt. På denne måten vil disse aktørene kunne bidra til at HMS-politikk som er rettet mot SMB-er, når ut til flere og blir mer effektive og bedre forankret. Imidlertid koster personlige møter mer. Derfor er det helt avgjørende at man finner kostnadseffektive løsninger som sikrer samordning mellom ulike HMS-aktører, og som utnytter mulighetene for også å trekke inn aktører på andre felt enn HMS, da disse gjerne har utstrakt kontakt med SMB-ene.
- De fleste SMB-ene har – noe som også bekreftes i denne studien og i forrige fase av SESAME-prosjektet – begrenset med ressurser, både økonomisk og ledelsesmessig. For å nå ut til det store antall SMB-er er det derfor nødvendig å tilby HMS-programmer som koster lite eller ingenting.



**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 opplysningskampanjer. 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](mailto:information@osha.europa.eu)

<http://osha.europa.eu>



Publications Office