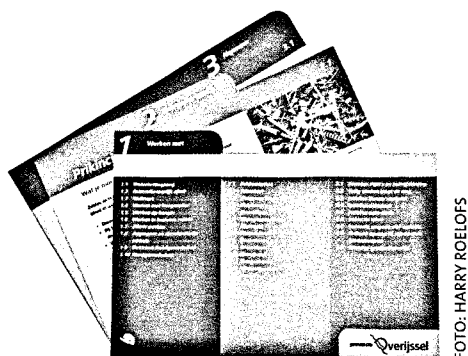


PROVINCIE OVERIJSSSEL LICHT EIGEN ORGANISATIE DOOR OP VEILIGHEID

VERKEERSVEILIGHEID: EEN KWESTIE VAN CULTUUR

Verander de wereld, begin bij jezelf. Trek je dit door naar de aanpak van verkeersveiligheid, dan kom je uit bij de vraag: hoe veilig opereren wij zelf als persoon en als organisatie? Anders gezegd: hoe gradeer je de interne veiligheidscultuur? Daarvoor ontwikkelde de Universiteit Leiden een methodiek. De Overijsselse provinciale Eenheid Wegen en Kanalen paste deze bedrijfsscan toe. Een verslag van de eerste ervaringen en maatregelen.

LINDY MOLENKAMP EN JAN MUIZELAAR, PROVINCIE OVERIJSSSEL
MICHEL LAMBERS, ADVIESDIENST MENS EN VEILIGHEID
JOP GROENEWEG, TNO/UNIVERSITEIT LEIDEN



Provincie Overijssel heeft voor haar medewerkers en aannemers een bedrijfsinstructie-waaiër waarin de risico's en voorzorgsmaatregelen zijn opgenomen

Hoewel het aantal dodelijke verkeersslachtoffers in Nederland in krap 40 jaar met ruim driekwart is gereduceerd, gaat het toch altijd om circa 720 verloren levens per jaar [1]. Het aantal ziekenhuisgewonden schommelt rond de 18.000 en kent zelfs een minder gunstige trend [2]. De maatschappelijke schade van onveiligheid in het verkeer wordt door SWOV geschat op 12 miljard euro per jaar en is daarmee vele malen hoger dan die van vertragingen en files [3]. En op grond van het menselijk leed ten slotte, staat het buiten kijf dat elk verkeersslachtoffer er één teveel is.

VERKEERSVEILIGHEIDSAANPAK PROVINCIE OVERIJSSSEL

De verkeersonveiligheid in de provincie Overijssel vertaalt zich in ongeveer 60 dodelijke verkeersongevallen per jaar (63 in 2009), waarvan een tiental op provinciale wegen (11 in 2009.) Daarnaast telt de provincie jaarlijks ruim 1500 gewonden. Als beheerder van diverse '80 km-wegen' – een relatief gevaarlijke categorie – is de provincie er veel aan gelegen om deze menselijke tol tot een minimum te reduceren. Daartoe heeft zij sinds 2005 al tientallen miljoenen euro's geïnvesteerd in het KEM-

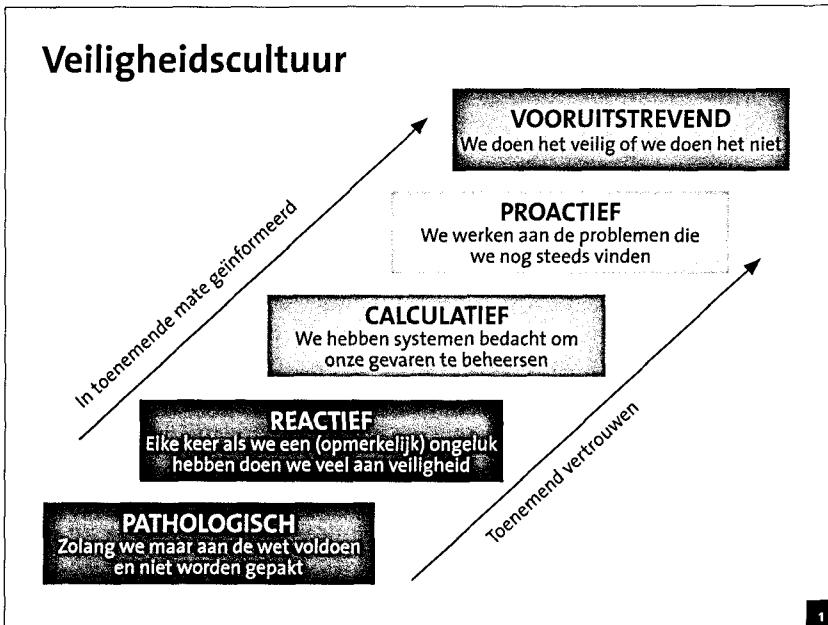
programma: kosteneffectieve verkeersveiligheidsmaatregelen aan het wegennet in de geest van 'Duurzaam Veilig'. Daarnaast krijgt verkeerseducatie veel aandacht, via het Regionaal Orgaan Verkeersveiligheid Overijssel (ROVO), dat zich samen met bestuurlijke partners inzet in heel Overijssel. Ook zoekt de provincie systematisch naar mogelijke structurele oorzaken van een serie lastig verklaarbare ongevallen, zoals personen-auto's die frontaal op vrachtwagens botsten op een rechte weg of in een zeer flauwe bocht. Dit onderzoek heeft vooralsnog geen nieuwe inzichten opgeleverd. Ten slotte nodigde de provinciale Eenheid Wegen en Kanalen – vanuit haar rol als wegbeheerder – de Adviesdienst Mens en Veiligheid en Universiteit Leiden uit om een scan te maken van de veiligheidscultuur in de eigen organisatie.

VEILIGHEIDSCULTUUR

De gebruikte methodiek voor de veiligheidsscan is ontwikkeld door de Universiteit Leiden voor het 'Hearts and Minds'-programma van Shell [4]. Inmiddels is dit programma en de veiligheidscultuurmeting al bij diverse organisaties toegepast.



Veiligheidscultuur



veiligheidscultuur. Hierdoor wordt duidelijk hoe medewerkers omgaan met veiligheid en de keuzes die daarmee samenhangen. Het resultaat van de veiligheidscultuur is niet enkel bepalend voor de medewerkers zelf, maar ook voor het werk van opdrachtnemers.

In figuur 1 staat de zogenoemde veiligheidscultuurladder. Uitgangspunt is dat elke organisatie zich ergens op deze ladder bevindt. Op het laagste, pathologische niveau bevinden zich de organisaties die zich enkel willen houden aan de wet. Het reactieve niveau hoort bij bedrijven die pas in actie komen als er iets ernstigs is gebeurd. Dit zijn organisaties die eigenlijk continu 'brandjes aan het blussen zijn'. Op het calculatieve niveau zijn organisaties voortdurend bezig met het afwegen van kosten en baten. Proactieve organisaties zijn proactief op zoek naar veiligheidsrisico's en werken eraan om die te verbeteren. Op het hoogste, vooruitstrevende niveau bevinden zich organisaties die veiligheid boven alles laten gaan.

HET ONDERZOEK

De Adviesdienst Mens en Veiligheid startte de veiligheidsscan binnen de provincie met interviews en discussies met het managementteam van de Eenheid Wegen en Kanalen. Hierbij is een standaard (sectoronafhankelijke) vragenlijst gehanteerd met daarbij kenmerkende antwoorden voor elk van de vijf onderscheiden ideaaltypische veiligheidsculturen. In figuur 2 staan ter illustratie twee vragen met daarbij verschillende antwoordcategorieën. De opzet hiervan is om medewerkers zelf te laten aangeven in welke van de vijf categorieën zij de organisatie zien en hun keuze ook toe te lichten. Een beantwoorde vraag wordt daardoor een indicator van het niveau van de veiligheidscultuur. In totaal zijn er 17 indicatoren, die op meerdere aspecten inzicht geven in de wijze waarop een organisatie omgaat met veiligheid. Zo kan het zijn dat een organisatie hoog scoort op verantwoordelijkheidsgevoel, terwijl het vrij laag scoort op aannemermanagement. Deze verschillende indicatoren zorgen er ook voor dat de waarde van verschillende aspecten duidelijk wordt en er gericht actie kan worden ondernomen.

1. De veiligheids-
cultuurladder volgens
Hearts and Minds
- Niet alleen in de procesindustrie maar bijvoorbeeld ook bij Rijkswaterstaat en Prorail [5,6]. De achterliggende gedachte van deze meting is dat elke organisatie of elk organisatieonderdeel één of meerdere primaire processen kent. Bij de Eenheid Wegen en Kanalen zijn dat bijvoorbeeld planstudies en verkenningen, realisatie van werken en het beheer en onderhoud van de provinciale wegen, waterwegen en de daaraan gerelateerde objecten. Het resultaat van ieder primair proces wordt bepaald door de mensen die direct of indirect invloed uitoefenen op het verloop ervan. Immers, opleiding, procedures en (technische) middelen maken het proces mogelijk, maar de wijze van uitvoering wordt door de mensen bepaald. Deze 'wijze van werken' van een organisatie wordt ook wel de cultuur van de organisatie of de bedrijfscultuur genoemd. De invloed hiervan op de primaire processen is groot en daarmee ook de invloed op het uiteindelijke resultaat. Kijk je naar het verbeteren dan wel het in stand houden van het veiligheidsniveau binnen de organisatie, dan vergt dat inzicht in de

ONGEVALLLEN-(DIEPTE)ANALYSE

Indien er binnen de provincie Overijssel een dodelijk ongeval plaatsvindt op bijvoorbeeld een provinciale weg, wordt al regulier vastgelegd onder welke omstandigheden dat heeft plaatsgevonden. Hierbij komen onder andere: weer, lichtgesteldheid, locatie en type voertuigen, aan de orde. De diepteanalyse richt zich juist op zaken die niet direct zichtbaar zijn op het moment van het ongeval. Daarbij kan breed worden ingezet zoals; een bijna-ongevallenanalyse ter hoogte van de ongevalslocatie door observatie, gedragsonderzoek en enquêtes. Maar bijvoorbeeld ook aan het achterhalen van de fysieke en mentale gesteldheid van de bestuurder(s) tijdens de rit.

	PATHOLOGISCH	REACTIEF	CALCULATIEF	PROACTIEF	VOORUITSTREVENDE
<i>Is er een verschil tussen veiligheidsverantwoordelijkheid t.a.v. medewerkers (eigen personeel, aannemers) en die van de eindgebruiker?</i>	Veiligheid is niet de zorg van het management. Er wordt uitgegaan van eigen verantwoordelijkheid van de medewerker en de gebruiker. Er bestaat angst voor aansprakelijkheid.	Verantwoordelijkheidsgevoel ontstaat naar aanleiding van een ongeval, met name bij veel aandacht in de media.	Verantwoordelijkheidsgevoel voor veiligheid wordt bepaald door het resultaat van de kosten-baten analyse.	Er wordt zoveel mogelijk getracht om ongelukken te voorkomen.	Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen medewerker en eindgebruiker. Veiligheid is een intrinsiek onderdeel van de keten.
<i>Aannemer management</i>	Van aannemers wordt verwacht dat ze de klus met minimale inspanning en kosten klaren. Veiligheidsproblemen zijn geheel de verantwoordelijkheid van de aannemer.	Het veiligheidsmanagement van de aannemer wordt belangrijk na een incident. Het belangrijkste selectie criterium voor aannemers is de prijs, maar slechte veiligheidsprestaties hebben invloed op de keuze van aannemers.	Aannemers moeten voldoen aan uitgebreide prekwalificatie-eisen (gebaseerd op vragenlijsten en statistieken). Veiligheidsnormen worden verlaagd als geen van de aannemers eraan kan voldoen. Aannemers moeten met hun eigen hulpbronnen de norm bereiken.	Aannemer prekwalificaties vereisen dat aangetoond wordt dat er een werkend veiligheidsmanagementsysteem is. Er zijn gezamenlijke inspanningen met de aannemer op het gebied van veiligheid. De opdrachtgever helpt aannemer met trainingen.	Er worden geen concessies gedaan met betrekking tot de veiligheidsaspecten van de aannemer. Oplossingen voor veiligheidsproblemen worden samen met de aannemers gezocht. Uitstellen van het werk tot de veiligheidseisen zijn behaald is geaccepteerd.

2

In de nog te volgen tweede fase worden ook de operationele medewerkers geïnterviewd. Deze fasering is gebaseerd op de gedachte dat het management een onevenredig grote invloed heeft op organisatiecultuur en daarmee op het veiligheidsaspect van de cultuur. Anders gezegd: als het met de veiligheids-cultuur van het management niet goed zit, dan moet dat als eerste worden aangepakt. Recent voorbeeld hiervan is de ramp met een booreiland in de Golf van Mexico die in brede kring wordt toegeschreven aan nonchalant (top-)management.

DE EERSTE BEVINDINGEN

Uit de eerste vragenlijstronde blijkt dat het MT van Wegen en Kanalen over het algemeen een goed ontwikkelde veiligheidscultuur heeft, met als gemiddeld niveau 'proactief'. De leidinggevendenden zijn het unaniem eens over het belang van veiligheid. Het veiligheidsgevoel komt bij hen van binnenuit. Veiligheidsbelangen zijn ook voor de langere termijn geborgd in plannen en processen. Ook is er een hoge ambitie met betrekking tot veiligheid, hoewel er soms wel wordt geworsteld met de afweging tussen veiligheid en andere belangen, zoals bereikbaarheid.

Als specifieke aandachtspunten worden genoemd: het heersende pragmatisme en de relatie met aannemers en de politiek:

- Beslissingen worden bewust gedelegeerd naar het meest operationele niveau waar een kwestie nog kan worden overzien; in praktijk is de benadering vaak zo pragmatisch dat problemen soepel worden opgelost. Echter in een aantal gevallen zal het voorval het managementteam niet of zelfs nooit bereiken omdat het goed is opgelost.
- Aannemers hebben hun eigen belangen en in een concurrerende markt is het primaat van veiligheid niet vanzelfsprekend, dus hoe ga je om met een pathologische aannemer? Overigens wordt de veiligheidscultuur van de aannemer in een werk grotendeels bepaald door de opstelling van de opdrachtgever.
- De politiek, van nature geneigd tot een reactieve insteek, is op zijn beurt medebepalend voor de context waarin de ambtelijke organisatie werkt.

De onderzoekers werpen de vraag op in hoeverre de Eenheid Wegen en Kanalen in staat is om het niveau van de veiligheidscultuur te handhaven onder druk van politiek en markt.

ONTWIKKELINGSRICHTINGEN

Vooruitlopend op de uitkomsten van de tweede onderzoeksrunde (onder operationele medewerkers en een managementmeeting om de aanbevelingen verder uit te diepen) zet

2. Twee voorbeeldvragen uit de veiligheidscultuur-vragenlijst

»

het MT van Wegen en Kanalen alvast een aantal ontwikkelingen in gang:

- Bevorderen van het veilig werken door aannemers. Bijvoorbeeld door het waarderen van bovengemiddeld goede veiligheidsmaatregelen bij de gunning van aanbestedingen, het organiseren van een veiligheidsdag met aannemers, of het instellen van een prijs voor bijzondere veiligheidsprestaties van een opdrachtnemer.
- Inrichten van een meldprocedure voor afwijkingen en bijna-ongevallen, om ook deze te kunnen analyseren en niet alleen de situaties waarin zich daadwerkelijk een (ernstig) ongeval heeft voorgedaan.
- Met alle medewerkers samen 'algemeen geldende veiligheidsprincipes' (gedragsregels) formuleren: 'We doen het veilig of we doen het niet'.
- Een bedrijfsinstructiewaaiër met kennisverklaring opstellen voor medewerkers en aannemers om de veiligheid van deze mensen te waarborgen in het kader van Veiligheid- en Gezondheidszorg.
- Procesbeschrijvingen voor operationele taken, samen met de medewerkers en een handboek bediening voor de brugsluisbediening.
- Van de recente dodelijke ongevallen een nadere (diepte) analyse maken (zie kader 'ongevallen-(diepte)analyse').

HOE IS UW VEILIGHEIDSCULTUUR?

De verkeerskundige wereld is gewend om te denken in (infra-)structuren: als de weg volgens voorschrift is aangelegd en de bewegwijzering klopt, dan is het goed. Natuurlijk houden wegbeheerders hun opdrachtnemers aan hun contract. En weten zij heel goed hoe de weggebruiker zich heeft te gedragen, en hoe zij hem of haar zo ver krijgen dat hij (zij) dat ook doet.

Daarnaast kunnen wegbeheerders ook naar zichzelf kijken en de volgende vragen stellen: kiezen we consequent de veiligste oplossing voor problemen? Evalueren we wat nog net goed ging? Scheppen we de voorwaarden waarbinnen medewerkers en aannemers echt veilig hun werk kunnen doen, en moedigen we ze aan om het vandaag veiliger te doen dan gisteren? Of, vanuit de aannemerij: schrijf ik me bij voorkeur in op werken waar die ruimte voor continue verbetering van de veiligheid geboden wordt?

Kortom, veiligheidscultuur is een zaak van lange adem, maar je kunt er morgen mee beginnen. De waarde op termijn is onschatbaar. Voorbeelden uit de procesindustrie bewijzen dit. Zo heeft Shell met het Hearts and Minds-programma als doel om een cultuur te creëren, waarin iedereen uit zichzelf datgene doet wat nodig is om ongelukken te voorkomen. En dat wordt niet gedaan omdat het de persoon wordt opgedragen of

het systeem dat van hem eist, maar omdat de persoon dat zelf nastreeft [4]. #

LITERATUUR

1. CBS persbericht, Opnieuw daling van het aantal doden, CBS, 2010.
2. Kerncijfers verkeersveiligheid, ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2009.
3. SWOV factsheet, Kosten van verkeersongevallen, SWOV, Leidschendam, 2009.
4. Graaf, G. Van der, Hearts and Minds; vijftien jaar gedragsonderzoek operationeel gemaakt, Shell Internationaal Exploration and Production BV, 2007.
5. Weger, D. de & Berg, T.J. van den, Veiligheidsmanagement bij Rijkswaterstaat: Samenhang in een organisatie met vele gezichten, Congres Veiligheidskunde, 2009.
6. Prorail, Handboek Veiligheid Management Systeem, Prorail, 2008.

KORTWEG

- Veiligheid in het verkeer begint al in de eigen organisatie, maar hoe meet je dit?
- De provinciale Eenheid Wegen en Kanalen van Overijssel liet een verkeersveiligheidsscan uitvoeren binnen de eigen organisatie op basis van een wetenschappelijk ontwikkelde methodiek.
- Vooruitlopend op de definitieve onderzoeksresultaten heeft de provincie al een aantal verbetermaatregelen geformuleerd en deels ook al in gang gezet.