

# **Veiligheidscultuur bij de Provincie Overijssel: Omgaan met veiligheid vanuit de rol van wegbeheerder en opdrachtgever**

Jan Muizelaar, Provincie Overijssel  
Michel Lambers, Adviesdienst Mens & Veiligheid

## **Samenvatting**

De provincie Overijssel hecht veel waarde aan de wijze waarop daadwerkelijk met veiligheid wordt omgegaan. De wegbeherende eenheid Wegen en Kanalen van de Provincie heeft daarom een meting laten uitvoeren naar het niveau van veiligheidscultuur binnen haar eigen organisatie. Uit de meting kwam naar voren dat de eenheid goed scoort qua veiligheidscultuur, maar dat een systematisch wijze van beheersen van de veiligheidsrisico's nog ontbreekt. De eenheid gaat dit in 2012 oppakken onder de noemer van 'versterken van veiligheidsmanagement', wat zal gaan leiden tot een eigen veiligheidsmanagementsysteem dat vergelijkbaar is met die van Rijkswaterstaat en ProRail.

## **Inleiding**

Dit artikel beschrijft de rol van een overheidsorganisatie als wegbeheerder en als opdrachtgever op het gebied van veiligheid. Vanuit deze rol oefent de Overijsselse provinciale Eenheid Wegen en Kanalen (WK) invloed uit op het veiligheidsniveau binnen haar areaal van wegen en vaarwegen. Oftewel, het niveau van veiligheid wordt bepaald door de weggebruiker, de aannemer, maar ook door de wegbeheerder zelf. Centraal staat: Verander de wereld, begin bij jezelf. Wanneer je dit doortrekt 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. Wegen en Kanalen paste deze als bedrijfsscan toe. Een verslag van de eerste ervaringen en maatregelen.

## **Verkeersveiligheidsaanpak provincie Overijssel**

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 in het verkeer. 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. Ten slotte nodigde Wegen en Kanalen de Adviesdienst Mens en Veiligheid en Universiteit Leiden uit om een scan te maken van de veiligheidscultuur in de eigen organisatie.

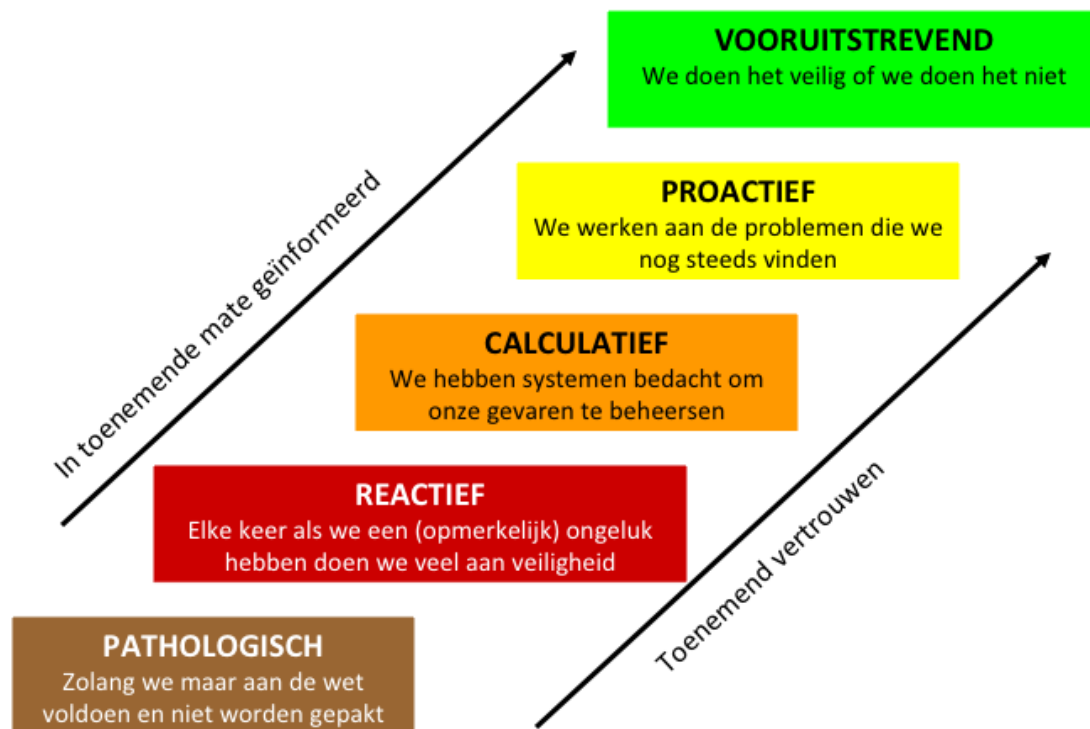
## **Veiligheidscultuur**

De gebruikte methodiek voor de veiligheidsscan is ontwikkeld door de Universiteit Leiden voor het 'Hearts & Minds'-programma van Shell [1]. Inmiddels is deze methodiek al bij diverse organisaties toegepast. Niet alleen in de procesindustrie maar bijvoorbeeld ook bij Rijkswaterstaat [2]. De achterliggende gedachte van deze meting is dat elke organisatie of organisatieonderdeel één of meerdere primaire processen kent. 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 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 opdrachtneemers.

## Veiligheidscultuur



In bovenstaande figuur 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. De opzet hiervan is om medewerkers zelf te laten aangeven in welke van de vijf categorieën zij de organisatie zien en deze 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.

In de tweede fase zijn 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 veiligheidscultuur van het management niet goed zit, dan moet dat als eerste te 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 resultaten**

Allereerst moet gezegd worden dat de onderzoekers onder de indruk waren van de hoge mate van betrokkenheid bij veiligheid en het enthousiasme voor het werken voor WK. Dit duidt op een stevige basis voor een goede veiligheidscultuur. Uit de meting kwam naar voren dat de eenheid goed scoort op de veiligheidscultuur-ladder namelijk, calculatief-proactief. Dit komt vooral door het belang dat het MT hecht aan veiligheid, wat ook nog eens goed wordt ondersteund door de medewerkers. Dit stelt de eenheid in staat om als overheidsorganisatie de verantwoordelijkheid te nemen voor veiligheid binnen haar primaire processen. Het management is erg ambitieus en de medewerkers zijn erg loyaal.

De eenheid Wegen en Kanalen heeft dus een goed niveau van veiligheidscultuur die sterk is geborgd bij het management en goed wordt ondersteund door de medewerkers. Dit stelt de eenheid in staat om als overheidsorganisatie de verantwoordelijkheid te nemen voor veiligheid binnen haar primaire processen. De vraag is echter of hiermee de veiligheidsrisico's wel afdoende worden beheerst, aangezien een goede veiligheidscultuur samen dient te gaan met een systematisch aanpak van de beheersing van de veiligheidsrisico's [3, 4, 5]. Daarnaast is er een aantal bedreigingen van het hoge veiligheidscultuurniveau te onderscheiden. Zo is de relatie opdrachtgever-opdrachtnemer dermate veranderd dat er nieuwe risico's ontstaan die beheerst moeten worden. Deze risico's ontstaan met name doordat de projecten complexer en omvangrijker zijn geworden. Hierdoor wordt meer vereist van de medewerkers in de voorbereiding van de uitbesteding en bij het houden van toezicht. De betrokken medewerkers dienen dan ook een totaal beeld te hebben van het gehele project en goed met elkaar af te stemmen. Een belangrijk aandachtspunt is het gebrek aan informatie over het daadwerkelijke verloop van de primaire processen. Dit wordt veroorzaakt door de pragmatische wijze van werken en het gebrek aan dossieropbouw.

## **Hoe nu verder?**

Belangrijkste aanbeveling richt zich op een systematische wijze van beheersen van de veiligheidsrisico's. Oftewel, zorgen dat alle veiligheidsgerelateerde acties en maatregelen tezamen de mogelijke risico's in toom houden. Dit geldt voor de gehele veiligheidsketen van ontwerp tot aan uitvoering van werkzaamheden door de opdrachtnemer. Een systematische benadering helpt om duidelijk te krijgen wat er allemaal gebeurt op het gebied van veiligheid en welke verbeteringen noodzakelijk zijn. De eerste stap daarin is het bepalen van het veiligheidsbeleid en de veiligheidsdoelstelling van WK. Hiermee wordt voor zowel de medewerkers als de externe partijen duidelijk waar WK voor staat op het gebied van veiligheid. Dit komt vervolgens tot uiting in een reeks van gedragsregels ten aanzien van veiligheid voor zowel de gehele eenheid als specifiek voor het MT. De eerste stappen hiervoor zijn reeds genomen. Onder de noemer van 'versterken van veiligheidsmanagement bij WK' zal het ertoe leiden dat Wegen en Kanalen halverwege 2012 een aanpak heeft om alle relevante veiligheidsrisico's te beheersen, welke vergelijkbaar is aan die van Rijkswaterstaat [2] en Prorail [6].

## **Ontwikkelingsrichtingen**

Mede op basis van de resultaten heeft het MT van Wegen en Kanalen de volgende ontwikkelingen in gang gezet:

- Opstellen van een veiligheidsmanagementsysteem vergelijkbaar aan die van Rijkswaterstaat en Prorail waarin beschreven staat op welke wijze de veiligheidsrisico's systematisch worden beheerst.
- 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 mét 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 brug-sluisbediening.
- Van de recente dodelijke ongevallen een nadere (diepte)analyse maken. Indien er binnen de provincie een dodelijk ongeval plaatsvindt op bijvoorbeeld een provinciale weg wordt regulier al vastgelegd onder welke omstandigheden dat heeft plaatsgevonden; o.a. weer, lichtgesteldheid, locatie, type voertuigen komen aan de orde. De diepteanalyse richt zich juist op zaken die niet direct zichtbaar zijn op het moment van het ongeval. Daarbij kan breed gedacht worden; bijna-ongevallenanalyse ter hoogte van de ongevalslocatie door observatie, gedragsonderzoek en enquêtes en bijv. aan het achterhalen van de fysieke en mentale gesteldheid van de bestuurder(s) tijdens de rit.

### **Veiligheidscultuur en overheden**

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 vereist, maar omdat de persoon dat zelf nastreeft [1].

## Referenties

1. Graaf, G. Van der, Hearts and Minds; vijftien jaar gedragsonderzoek operationeel gemaakt, Shell Internationaal Exploration and Production BV, 2007.
2. Rijkswaterstaat, Kader Veiligheidsmanagement Rijkswaterstaat, Delft 2011.
3. Onderzoeksraad voor Veiligheid. Verkeersongevallen met (land)bouwvoertuigen. Den Haag 2010
4. Onderzoeksraad voor Veiligheid. Onbedoeld openen Ketelbrug. Den Haag 2011a.
5. Onderzoeksraad voor Veiligheid. Treinbotsing nabij Barendrecht. Den Haag 2011b.
6. Prorail, Handboek Veiligheid Management Systeem, Prorail, 2008.
7. Molenkamp, L., Muizelaar, J., Lambers, M.G.F., Groeneweg, J., Verkeersveiligheid: Een kwestie van cultuur, Verkeerskunde nr3. Mei 2011.