
Sammendrag:

Hvordan kan myndighetene hjelpe de små transportbedriftene med sikkerhetsstyring?

TØI rapport 1484/2016
Forfatter: Tor-Olav Navestad
Oslo 2016 36 sider

Hovedmålet med den foreliggende rapporten har vært å komme med innspill til hvordan myndighetene (primært Arbeidstilsynet og Statens vegvesen) kan hjelpe små godstransportbedrifter med å få inn tankegangen som ligger i NS-ISO39001:2012 «Styringsystemer for trafikk-sikkerhet», uten at de nødvendigvis må gå for en full sertifisering. Vi har påpekt at flere aktører enn myndighetene kan legge til rette for økt transportsikkerhet i de små godstransportbedriftene, for eksempel bransjeorganisasjoner, transportkjøpere og ikke minst transportbedriftene selv. Vi har foreslått en tilnærming som vi kaller for sikkerhetsstigen som en mulig fremgangsmåte som kan brukes i dette arbeidet. Vi foreslår også at sikkerhetsstigen kan legges grunn for et IT-verktøy som godstransportbedrifter kan bruke for å måle og vurdere sin egen sikkerhetskultur og sikkerhetsledelse. IT-verktøyet skal på bakgrunn av resultatene fra målingene og vurderingene generere et spesialtilpasset opplegg med tiltak basert på egne skårer.

Tunge godsbiler er det dominerende transportmiddelet

En analyse av godstransportmarkedets sammensetning og utvikling viser at lastebiltransport er det dominerende transportmidlet i Norge (Hovi, Caspersen og Brevik Wangsness 2014). Tunge godsbiler står totalt for transport av flest tonn og tonnkilometer, sammenlignet med godstransport på sjø og bane. Tunge godsbiler dominerer særlig på korte transporter under 30 mil (Hovi mfl. 2014). Begrensninger i andre transportformer og trekk ved infrastruktur, geografi og produksjon tilsier at det er vanskelig å forestille seg at de korte transportene kan ivaretas av andre transportformer (Askildsen og Gjerdåker 2007). Transport med tunge godsbiler ser derfor ut til å være en forutsetning for spredt bosetting og næringsvirksomhet i distriktene i Norge.

1490 personer skades årlig i ulykker med sjåførere i arbeid

Betydelig lastebiltransport på veger av varierende kvalitet rundt om i landet gjennom hele året påvirker ulykkesbildet på norske veger. Alvorlighetsgraden i ulykker med tungbiler er ofte høy på grunn av tungbilenes masse. Det ligger med andre ord et betydelig trafikksikkerhetspotensiale i å arbeide med sikkerhetsorganisering i transportbedrifter.

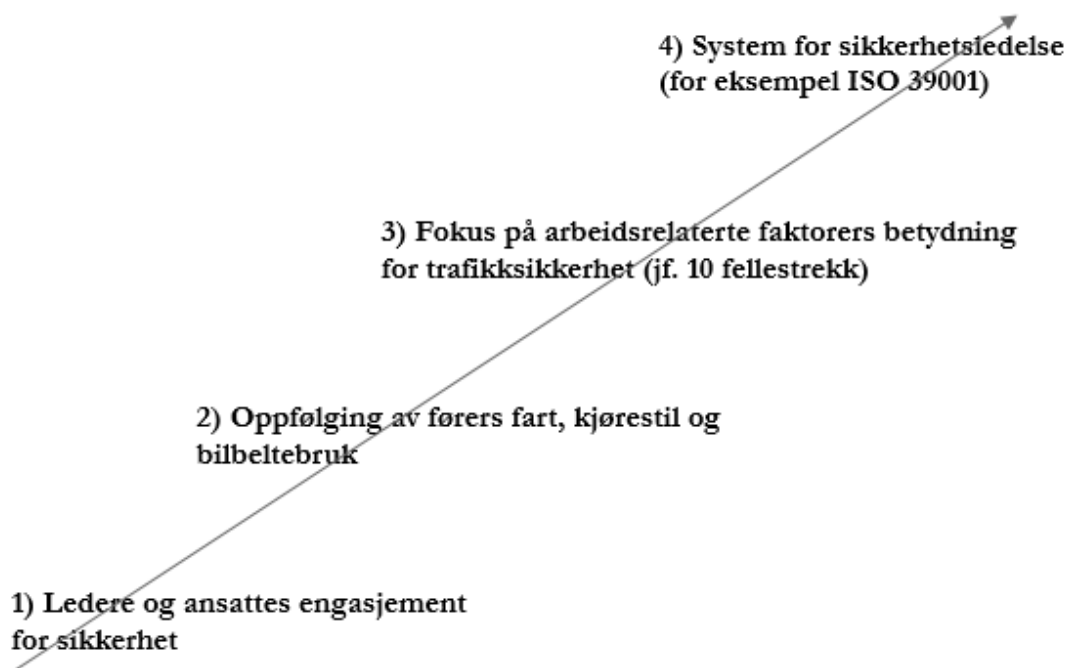
Et konservativt anslag basert på Statistisk sentralbyrås (SSB) database over politirapporterte ulykker med personskader 2007-2012 tyder på at det i gjennomsnitt skades 287 sjåførere i arbeid årlig på norske veger. Tallene refererer til både lette og alvorlige personskader. Vi refererer til våre tall som konservative anslag, siden resultatene indikerer en andel på omtrent 30 % underrapportering av reiser med "arbeid" som formål. Våre tall ser derfor ut til kun å dekke 70 % av det totale

antallet reiser med arbeid som formål. Data fra Ulykkesanalysegruppene (UAG) i Statens vegvesen viser at det i gjennomsnitt dør 11 sjåførere i arbeid i året på norske veier.

Det skades (lett og alvorlig) i gjennomsnitt 1490 personer i ulykkene med sjåførere i arbeid hvert år (287 av disse er som nevnt sjåførere i arbeid) (Nævestad mfl 2015). Vi ser altså at flertallet (81 %) av de skadde i disse ulykkene er trafikanter som ikke er i arbeid, og at sjåførere i arbeid i mindre grad enn andre trafikanter skader seg i ulykkene de er involvert i. Det betyr at vi gjennom tiltak som kan bedre transportsikkerheten i bedrifter som har sjåførere i arbeid ikke bare kan redusere antall skader blant sjåførere i arbeid, men særlig blant andre trafikanter.

Sikkerhetsstigen for sikkerhetsstyring i godstransport

Vi konkluderer med at fire hovedtiltak har størst transportsikkerhetspotensial og er mest realistiske å gjennomføre for vanlige godstransportbedrifter. Disse fire tiltakene kan ordnes på en stige, der man begynner på det laveste nivået, før man går videre til neste trinn. Dette vises i figur S.1.



Figur S.1 Sikkerhetsstigen for sikkerhetsstyring i godstransport.

Ideen bak sikkerhetsstigen er at bedriftene starter nederst på stigen dersom de ikke har noen tiltak rettet mot arbeidsrelaterte risikofaktorer i bedriften. På bakgrunn av tidligere forskning antar vi at de laveste nivåene er enklest å gjøre noe med og at de har størst effekt.

Sikkerhetsstigen for godstransport bygger på to viktige premisser. Det første er at godstransportbedrifter ofte fokuserer lite på betydningen av arbeidsrelaterte risikofaktorer for transportsikkerhet (Nævestad og Phillips 2013).

Det andre premisser er at godstransportbedrifter i Norge er små (86 % < fem ansatte). Vi kan av den grunn anta at de fleste har begrensede ressurser til å utvikle omfattende systemer for sikkerhetsstyring. På bakgrunn av det foreslår vi at bedriftene som har liten tid, liten trafiksikkerhets(TS)-kompetanse og få økonomiske ressurser kan begynne med å fokusere på det grunnleggende og ikke gå rett på ISO 39001.

Ledere og ansattes engasjement for sikkerhet

Ledere og ansattes engasjement for sikkerhet er det mest grunnleggende trinnet i sikkerhetsstigen, fordi forskning viser at dette gjerne er en forutsetning for at bedrifters arbeid med sikkerhet skal lykkes (Flin mfl. 2000). Dersom ledere ikke går helhjertet inn for tiltak som bedriften skal innføre og indirekte signaliserer at «det ikke er så viktig», er det sannsynlig at de ansatte som skal omsette tiltaket i den praktiske hverdagen heller ikke anser tiltaket som viktig (Schein 2004).

En mulig måte å utvikle engasjement for trafiksikkerhet i bedrifter som ikke har sterk bevissthet rundt dette, kan være å fokusere på kostnadene knyttet til større og mindre hendelser og ulykker, og den økonomiske nytten ved å arbeide systematisk med sikkerhetsledelse.

Oppfølging av førers fart, kjørestil og bilbeltebruk

Det andre trinnet i sikkerhetsstigen er «Oppfølging av førers fart, kjørestil og bilbeltebruk». Dette adresserer de viktigste risikofaktorene knyttet til fører, som er identifisert i analyser av dødsulykker som involverer sjåførere i arbeid (Nævestad og Phillips 2013).

Bedrifter som ønsker å gjøre noe med disse sentrale risikofaktorene kan lære av Bedrift A-C i Nævestad og Bjørnskaus (2014) studie. Disse tre bedriftene har fartssperre i bilene og policy for førers fart og kjørestil. Bedriftene følger opp førernes fart og kjørestil gjennom å hente inn data om førernes kjørestil, sikkerhetssamtaler med sjåførene om fart og kjørestil og de sanksjonerer usikker kjøring. Bedrift A har fartssperre på 80 km/t og ledelsen har personlige samtaler med sjåførene, med fokus på kjørestil. Sjåførene må hver måned signere et skjema hvor de erklærer at de ikke skal kjøre fortere enn 80 km/t, at de skal bruke bilbelte og at de ikke skal bruke mobiltelefon mens de kjører. Bedrift B har fartssperre på 84 km/t, og alle sjåførene må signere egenerklæring om hastighet og kjørestil når de ansettes. I tillegg har lederen sikkerhetssamtaler med sjåførene om tilpasning av fart og kjørestil. Bedrift C har fartssperre i nye biler på 85 km/t.

Alle bedriftene har krav om at sjåførene skal bruke bilbelte. Bilbeltebruk dekkes også i de nevnte personlige samtale om sikkerhet og kjørestil med sjåførene, og i det månedlige egenerklæringsskjemaet. Det brukes dessuten røde bilbelter i bilene i Bedrift A, slik at de skal være tydelige. Bedriftene rapporterte om gode erfaringer med fartssperre i bilene: sjåførene ble mindre stresset i trafikken og drivstofforbruket gikk ned, samtidig som dette antakelig gir en sikkerhetsgevinst.

Høy fart blant sjåførere kan være et symptom på stress og tidspress som kanskje kan spores til arbeidsrelaterte forhold (for eksempel organisering av transport, sjåførers kundekontakt, akkordlønn). Det er derfor viktig at ledere og ansatte i transportbedrifter også diskuterer hvilke forhold som påvirker sjåførers fartsvalg og kjørestil, og setter i verk tiltak mot disse. Vi utdyper dette under, hvor vi foreslår at

det å fokusere på «Opplevd stress og tidspress hos sjåfører og organisering av frakt» er den mest relevante konkretiseringen av nivå tre i sikkerhetsstigen.

Fokus på arbeidsrelaterte faktorerers betydning for trafikksikkerhet

Det tredje trinnet i sikkerhetsstigen er «Fokus på arbeidsrelaterte faktorerers betydning for transportsikkerhet». Dette referer til 10 fellestrekk ved god sikkerhetsstyring i godstransportbedrifter som vi har identifisert i en tidligere studie (Nævestad & Bjørnskau 2014). I tillegg til de to første trinnene i sikkerhetsstigen er dette: 1) Forutsigbarhet med tanke på kontrakter, arbeidsoppdrag osv., 2) Organisering av frakt, 3) Lønnsystemer, 4) Kontroll av sjåførenes overholdelse av kjøre- og hviletidsreglene, 5) Trening/opplæring i sikkerhetstenkning, 6) Arenaer for kommunikasjon om sikkerhet, 7) Rapporteringskultur og systemer for rapportering og 8) System for sikkerhetsledelse.

Fremfor å anbefale noen av disse organisatoriske tiltakene (med unntak av de to første trinnene i sikkerhetsstigen), vil vi understreke at det viktigste er at godstransportbedrifter utvikler en bevissthet knyttet til hvordan arbeidsrelaterte forhold i større eller mindre grad legger til rette for transportsikkerhet. Ikke minst er det viktig at denne bevisstheten også gjelder forhold som man i utgangspunktet ikke tenker at har noe å gjøre med transportsikkerhet (for eksempel organisering av frakt og sjåførenes kontakt med kunder). Gitt at enkelte transportbedrifter kanskje fokuserer lite på arbeidsrelaterte faktorerers betydning for transportsikkerhet (Nævestad og Phillips 2013), kan dette være et godt sted å starte før man går videre og etablerer et system for sikkerhetsledelse.

Godstransportbedrifter bør velge å særlig fokusere på noen av de 10 arbeidsrelaterte forholdene med betydning for transportsikkerhet på bakgrunn av en felles vurdering blant ledere og ansatte av hva bedriftens mest sentrale sikkerhetsutfordringer er. Av de overnevnte arbeidsrelaterte forholdene med betydning for transportsikkerhet har vi imidlertid best forskningsmessig dekning for å hevde at «Opplevd stress og tidspress hos sjåfører og organisering av frakt» (evt. også akkordlønn) har betydning for transportsikkerhet. Tidligere forskning viser at stress og tidspress er en sentral risikofaktor i ulykker med sjåfører i arbeid (Nævestad og Phillips 2013). Forskning viser også at organisering av frakt har betydelig innvirkning på sjåførers opplevde stress og tidspress (Nævestad og Bjørnskau 2014). Det å fokusere på «Opplevd stress og tidspress hos sjåfører og organisering av frakt» er derfor den mest relevante konkretiseringen av nivå tre i sikkerhetsstigen.

Implementere et system for sikkerhetsledelse

Det fjerde trinnet i sikkerhetsstigen er å implementere et «System for sikkerhetsledelse». For eksempel ISO 39001, eller andre lignende alternativer. Det viktigste er at man arbeider systematisk med å 1) identifisere risiko, 2) iverksette tiltak, blant annet prosedyrer og opplæring, og at man 3) jevnlig gjør vurderinger av status og oppdaterer tiltak etter behov.

Det å implementere et system for sikkerhetsledelse handler i stor grad om bevisstgjøring omkring viktige risikofaktorer som bedriften forholder seg til, gjøre risikovurderinger og tiltak (eks. opplæringer og prosedyrer) knyttet til disse og dokumentere at det er gjort. Bedrifter kan ha mange gode og gjennomtenkte sikkerhetstiltak, men de som har implementert systemer for sikkerhetsledelse har

formell og jevnlig oppdatert dokumentasjon på hva de gjør og hvorfor de gjør det (risikovurderinger).

Sikkerhetsstyring i små godstransportbedrifter

Den trinnvise tilnærmingen som vi foreslår i sikkerhetsstigen for sikkerhetsstyring i godstransport kan også legges til grunn for sikkerhetsarbeidet i mellomstore og store godstransportbedrifter. Tilnærmingen bygger på forskningsbaserte antakelser om hvilke tiltak som ser ut til å være en forutsetning for videre sikkerhetsarbeid, og hva som ser ut til å være de viktigste risikofaktorene i godstransport. Dette gjelder for alle godstransportbedrifter.

Sikkerhetsstyringen i små godstransportbedrifter kjennetegnes gjerne av uformelle personlige relasjoner og korte kommunikasjonslinjer. Vi har ofte hørt i intervjuer med sektoreksperter at mange små godstransportbedrifter starter med en selvstendig næringsdrivende sjåfør som etter hvert kjøper flere biler og ansetter en eller flere sjåførere til å kjøre for seg, kanskje en slektning eller en nabo. En typisk formulering i beskrivelsen av disse bedriftene er at lederne i disse bedriftene ble ledere fordi de likte å kjøre lastebil, og ikke nødvendigvis fordi de ville være ledere. Vi har ingen forutsetninger for å vite hvor utbredt slike organisasjonsformer er, men de ble ofte nevnt i intervjuene med sektoreksperter. Dette kan undersøkes i fremtidig forskning.

Større bedrifter kan i mindre grad styre sine ansatte gjennom direkte personlig kontakt mellom ledere og ansatte, og de er derfor mer avhengige av formelle systemer, rutiner og standardisert opplæring når de skal kontrollere og koordinere hva ansatte gjør. For disse store bedriftene, som på forhånd er avhengige av omfattende formelle systemer i sin daglige hverdag, vil kanskje steget til formelle sikkerhetsstyringssystemer som ISO 39001 ikke være så stort.

Vi foreslår at de mest grunnleggende trinnene i sikkerhetsstigen kanskje er viktigst i de små godstransportbedriftene. For små bedrifter, med uformelle personlige relasjoner, korte kommunikasjonslinjer og uskrevene rutiner og prosedyrer, er det nærliggende å tenke at formelle sikkerhetsstyringssystemer kan oppleves som mindre relevante. Dersom lederen kan styre og koordinere gjennom direkte daglig kontakt med en håndfull sjåførere, ser man kanskje ikke behovet for å lage omfattende formelle prosedyrer som sier hva sjåførene skal gjøre. Det å profesjonalisere sikkerhetsarbeidet og fokusere på de risikofaktorene som fremheves i forskningen, er imidlertid ikke mindre viktig i de små godstransportbedriftene. Vi håper at sikkerhetsstigen kan peke ut de forholdene som man bør fokusere på i dette arbeidet.

Evaluering av tilnærmingen som sikkerhetsstigen tilbyr

Tiltakene som foreslås i sikkerhetsstigen er basert på tidligere forskning om risikofaktorer relatert til ulykker med sjåførere i arbeid og sikkerhetsstyring i godstransportbedrifter med god sikkerhetskultur og høyt sikkerhetsnivå. Det er imidlertid viktig å påpeke at vi ikke har evaluert effekten av tiltakene i sikkerhetsstigen. Dette kan for eksempel gjøres gjennom en studie som har et eksperimentelt design, med en eksperiment- og kontrollgruppe.

Et slikt design kan innebære at omtrent halvparten av bedriften måles før og etter at tiltak har blitt iverksatt («eksperimentgruppen»), mens den andre halvparten måles før og etter uten at tiltak iverksettes («kontrollgruppen»). Kontrollgruppen skal ikke få beskjed om resultat fra formålingen før etter at ettermålingen er gjort. Dette for å

minske sannsynligheten for at bedriftene i kontrollgruppen evt. skal sette i verk egne tiltak på bakgrunn av resultatene fra førmålingen. Før- og ettermålingene kan fokusere på bedriftenes faktiske sikkerhetsnivå, involvere intervjuer med ledere og ansattrepresentanter for å kartlegge bedriftenes arbeid med sikkerhetskultur og sikkerhetsledelse, og spørreundersøkelse for å måle bedriftenes sikkerhetskulturnivå og skårer på indekser for arbeidsrelaterte faktorer med betydning for transportsikkerhet.

Formidling av sikkerhetsstigen gjennom IT-verktøy

Vi foreslår at sikkerhetsstigen kan legges grunn for et IT-verktøy som godstransportbedrifter kan bruke for å 1) måle og vurdere sin egen sikkerhetskultur og sikkerhetsledelse, og 2) på bakgrunn av resultatene fra målingene og vurderingene generere et spesialtilpasset opplegg med tiltak basert på egne skårer.

Vi har tidligere laget et slikt verktøy for bedrifter i alle slags næringer og sektorer i Sverige på oppdrag for Arbetsmiljöverket i Sverige (Nævestad og Bjørnskau 2012). Dette verktøyet er ikke bransjespesifikt, og er basert på et universelt spørreskjema for sikkerhetskultur. Et IT-verktøy rettet mot godstransport på veg vil være bransjespesifikt og inneholde spørsmål og temaer som fokuserer på kjente risikofaktorer i godstransport (for eksempel fart, bilbelte, organisering av frakt, stress og trøtthet).

IT-verktøyet, som i praksis er en nettside, administreres av en ansvarlig gruppe i bedriftene bestående av både ledere og representanter for de ansatte (minimum to personer). Disse mater e-post adressene til de ansatte inn i IT-verktøyet som sender ut en spørreundersøkelse. Siden vi her fokuserer på små godstransportbedrifter (for eksempel < fem ansatte), er det mindre aktuelt med intern spørreundersøkelse. Et slikt IT-verktøy kan likevel brukes til egenutvikling i bedriftene.

Dette kan skje ved at IT-verktøyet for det første genererer korte tekster som gir enkle og forskningsbaserte presentasjoner av ulike temaer. Tekstene begrunner hvorfor temaet som indeksene måler er viktige og hvilke konsekvenser temaene har for sikkerhet. For det andre genererer IT-verktøyet forslag til felles diskusjon og eksempler på beste praksiser tilpasset bestemte temaer, og legger opp til gruppevis diskusjon av hva slags praksis man har i bedriften på dette området, og hvilke årsaker det kan ha. Videre legges det opp til en diskusjon av sikkerhetskonsekvensene av denne praksisen, og hvilke tiltak man kan sette i verk for å endre praksisen.