

Sammendrag

Relevansen til sikkerhetskultur som tilsynsbegrep og ledelsesstrategi i profesjonell transport

TØI rapport 1668/2018

Forfattere: Tor-Olav Navestad og Ross Phillips

Oslo 2018 113 sider

Transportstyrelsen i Sverige har definert sikkerhetskultur som en del av sin tilsynsstrategi. Dette innebærer fokus på sikkerhetskultur i tilsyn (gjennom en 28-punkts sjekkeliste) og gjennom Transportstyrelsens kontakt med bedriftene generelt. Den foreliggende studien tar utgangspunkt i denne strategien, og sammenligner hvorvidt de ulike sektoravdelingene i Transportstyrelsen bruker begrepet sikkerhetskultur, og i så fall hvordan de definerer og evaluerer bedriftenes sikkerhetskultur i sine tilsyn. Vi sammenligner dette med resultater fra bedriftene i de respektive sektorene, for å vurdere om bedriftene arbeider systematisk med å utvikle god sikkerhetskultur. Vi inkluderer også erfaringer fra den svenske kjernekraftindustrien, siden kjernekraftindustrien er ansett som en av de fremste når det kommer til regulering av sikkerhetskultur. Studien er basert på 40 kvalitative intervjuer. På tidspunktet som intervjuene ble gjennomført ble sikkerhetskultur systematisk vurdert i tilsyn i luftfart og jernbane. Myndighetsinformantene i maritim sektor fokuserte hovedsakelig på ISM-koden («International Safety Management code»), som indirekte dekker noen av aspektene ved sikkerhetskultur, mens myndighetsinformantene i vegtransport ikke hadde direkte fokus på sikkerhetskultur. Myndighetsinformantene i luftfart og i kjernekraft understreket at sikkerhetskultur gir et viktig perspektiv som blir utelatt ved en ren regel-basert tilnærming til regulering. Resultatene indikerer at følgende faktorer påvirker sektormyndighetenes fokus på sikkerhetskultur: 1) Sektorenes juridiske rammeverk, 2) Myndighetenes strategier og prioriteringer, 3) Myndighetenes kompetanse og ressurser, 4) Bedriftenes kompetanse og ressurser, 5) Bedriftssammensetningen i sektorene, 6) Tillit mellom myndigheter og bedrifter, 7) Ulike organisatoriske modenhetsnivåer innenfor sektorene, og 8) Hensynet til like konkurransevilkår. Resultatene viser at bedriftenes bruk av sikkerhetskultur som sikkerhetsstrategi er i tråd med tilsynsmyndighetenes fokus, med noen unntak.

Bakgrunn og formål

Forholdet mellom sikkerhetskultur/klima og ulykker/hendelser er godt dokumentert på tvers av industrier og landegrensar, og begrepet har blitt implementert av bedrifter på flere områder, også innen transport. Regulerende myndighetene i flere ulike næringer og sektorer har i de senere årene også forsøkt å ta hensyn til, og å bidra til å implementere sikkerhetskultur. Dette gjelder også myndigheter i transport. Gitt den dokumenterte betydningen av sikkerhetskultur/klima for sikkerhet, er det rimelig å anta at det vil være til nytte for transportbedrifter å få muligheten til å utvikle sikkerhetskultur som en sikkerhetsstyringsstrategi. Det er også rimelig å anta at det vil være nyttig for regulerende myndigheter å få muligheten til å fokusere på sikkerhetskultur i tilsyn og å bistå bedrifter med utvikling av god sikkerhetskultur.

Når man vurderer sikkerhetskulturbegrepets relevans i ulike transportsektorer er det imidlertid viktig å ta høyde for at noen transportbedrifter (for eksempel innen vegsektoren) i liten grad fokuserer verken på organisatorisk sikkerhetsstyring generelt eller sikkerhetskultur spesielt. De ulike transportsektorenes fokus på arbeidsrelaterte faktorer som sikkerhetskultur og sikkerhetsstyringsystemer varierer sterkt. Sikkerhetsstyringsystemer består gjerne av formelle rutiner for systematisk arbeid med

sikkerhet, for eksempel: risikoanalyser, korrigerende tiltak, sikkerhetsopplæring, sikkerhetsprosedyrer, monitorering av sikkerhetsindikatorer og utnevning av sikkerhetspersonell. Det må også nevnes at sikkerhetskulturbegrepet er et relativt nytt begrep i tilsynssammenheng, med en nytteverdi som ikke er tydelig avklart. Studier har også identifisert flere utfordringer knyttet til bruken av sikkerhetskultur som tilsynsbegrep. Til tross for at tidlige studier rapporterer om lovende resultater, beskriver de også sosiale prosesser med resultater som er vanskelig å forutse og påvirke.

På bakgrunn av den anerkjente betydningen av sikkerhetskultur for faktisk sikkerhet i transport, har Transportstyrelsen definert det å bidra til god sikkerhetskultur i transportbedrifter som en del av sin tilsynsstrategi. Den foreliggende studien tar utgangspunkt i denne strategien og undersøker relevansen til sikkerhetskultur i svensk profesjonell transport. Studien sammenlikner erfaringene til de ulike sektormyndighetene i Transportstyrelsen (luftfart, sjø, jernbane og veg) og bedriftene som sektormyndighetene forholder seg til. Vi sammenlikner myndighetenes og bedriftenes syn på og bruk av sikkerhetskulturbegrepet. Vi inkluderer også erfaringene til svensk kjernekraft, siden kjernekraft er kjent for å være blant de fremste når det gjelder regulering av sikkerhetskultur.

Studiens formål er å:

- 1) Undersøke relevansen til sikkerhetskultur som et *tilsynsbegrep for transportmyndigheter*, med fokus på a) om det er inkludert som et tilsynsverktøy av myndighetene, b) hvorfor det er inkludert, c) hvordan det blir definert, og d) hvordan det blir evaluert i bedrifter.
- 2) Undersøke relevansen av å etablere en god sikkerhetskultur som *sikkerhetsstyringsstrategi for transportbedrifter*, med fokus på a) om det blir brukt, b) hvorfor det blir brukt, c) hvordan det blir definert, og d) status på nøkkelindikatorer for sikkerhetskultur (ledelsesforpliktelse til sikkerhet, involvering av medarbeidere, rapportering, rettferdig- og lærende kultur).
- 3) Se på *forholdet mellom tilsynsmyndigheter og bedrifter* innen hver sektor.
- 4) Diskutere hvorvidt og hvordan sektorene kan *øke fokuset på sikkerhetskultur*.

Datakilder og metoder

Studien er basert på 40 kvalitative intervjuer, med 19 informanter fra Transportstyrelsen, 19 informanter fra bedrifter innen svensk transportsektor, og to representanter fra Strålsäkerhetsmyndigheten. Når det refereres til «myndighetsrepresentanter» fra transportsektoren, vises det alltid til ansatte hos Transportstyrelsen. Dette gjelder for alle transportsektorer. Tabell S.1 viser antall personer fra myndighetene og bedriftene for hver sektor.

Tabell S.1 Antall informanter fra myndigheter og bedrifter i hver sektor

Sektor	Kjernekraft	Luftfart	Maritim	Jernbane	Vei	Totalt
Informanter fra myndighetene	2	6	3	5	5	21
Informanter fra bedrifter	0	5	5	4	5	19

Situasjonsbeskrivelsene som fremkommer i denne studien er basert på intervjuer av en begrenset gruppe mennesker på et gitt tidspunkt i transportsektoren. Det er derfor viktig å merke seg at dagens situasjon kan være annerledes enn den som beskrives i den foreliggende rapporten: Strategier, tiltak, erfaringer, forhold mellom parter etc. kan ha endret seg siden intervjuene ble gjennomført. Det er også viktig å påpeke at utvalget av informanter er veldig lite i flere av gruppene vi undersøkte. Dette kan ha innvirkning på datagrunnlaget og konklusjonene vi trekker, for eksempel hvorvidt funnene for sektorene og sammenlikningen av dem er generaliserbare.

Utvalget av informanter kan også ha påvirket resultatene. Intervjuene ble imidlertid gjennomført som «ekspertintervjuer», hvor de intervjuede ble bedt om å fortelle både generelt og spesifikt om den nåværende situasjonen innen sin sektor. De skilte dessuten ofte mellom hva de gjorde selv, og hva som var vanlig blant deres kolleger. Med tanke på dette, innebærer utvalget av informanter antakeligvis ikke stor skjevhet. Vi tilbød Transportstyrelsen å gjennomføre en spørreundersøkelse blant tilsynspersonell i hver sektor, for å kontrollere resultatenes validitet; om funnene fra intervjuene ville blitt reflektert i en spørreundersøkelse. Dette ville ha styrket funnene og gitt et mer robust grunnlag for å trekke konklusjoner om sikkerhetskultur innen hver sektor. Tilbudet ble imidlertid avslått, siden de aktuelle medarbeiderne i Transportstyrelsen var engasjert i flere prosesser og prosjekter samtidig på dette tidspunktet. Vi anbefaler at en slik spørreundersøkelse gjennomføres på et senere tidspunkt.

Sikkerhetskultur som tilsynsbegrep for transportmyndigheter

Transportstyrelsen sentralt har definert sikkerhetskultur som en del av sin tilsynsstrategi. Dette medfører fokus på sikkerhetskultur i tilsyn (gjennom en 28-punkts sjekklister) og i kontakten med bedriftene generelt. Transportstyrelsen har gjennomført systematiske evalueringer av lovgivningen for sikkerhetsstyringssystemer i hver transportsektor for å undersøke hvorvidt, og i hvilken grad disse reglene kan brukes for å begrunne et fokus på sikkerhetskultur ved tilsyn. Resultatene våre tyder på at selv Transportstyrelsens strategi og regelgjennomgang legitimerte sektormyndighetenes fokus på sikkerhetskultur i tilsyn, varierte fokuset på sikkerhetskultur vesentlig i de ulike transportsektorene.

Resultatene tyder på at følgende faktorer påvirker sektormyndighetenes fokus på sikkerhetskultur: 1) Sektorenes juridiske rammeverk, 2) Myndighetenes strategier og prioriteringer, 3) Myndighetenes kompetanse og ressurser, 4) Bedriftenes kompetanse og ressurser, 5) Bedriftssammensetningen i sektorene, 6) Tillit mellom myndigheter og bedrifter, 7) Ulike organisatoriske modenhetsnivåer innenfor sektorene, og 8) Hensynet til like konkurransevilkår.

Da intervjuene ble gjennomført hadde representantene fra myndighetene innen *luftfart* nylig begynt å bruke sikkerhetskulturbegrepet i sine tilsyn, blant annet ved at inspektører fylte ut en 28-punkts sjekklister for sikkerhetskultur ved slutten av Transportstyrelsens sitt tilsyn. Sikkerhetskulturbegrepet ble også brukt i annen kommunikasjon med bedriftene, for eksempel ved seminarer med representanter fra bedriftene og på hjemmesider. Det må likevel nevnes at sikkerhetskultur ikke var fullstendig implementert som tilsynsobjekt på det tidspunkt intervjuene ble gjennomført. På dette tidspunktet hadde noen sektorer innen luftfart begynt å fokusere på sikkerhetskultur. Vi fikk senere høre at luftfartsavdelingen i Transportstyrelsen hadde tatt en pause i sine tilsyn med sikkerhetskultur (vi vet ikke for hvor lenge).

I *maritim* sektor var de fleste tilsynene delegert til klasseselskap, og rederiene forholder seg til ulike nasjonale myndigheter ved havnstats- og flaggstatskontroll.

Myndighetsinformantene i maritim sektor svare «ikke direkte» da de ble spurt om de bruker sikkerhetskulturbegrepet i sitt arbeid. De sa også at de ikke har noen strategi eller prosedyrer knyttet til sikkerhetskultur. Selv om informantene ikke brukte sikkerhetskulturbegrepet, ble det understreket at mange av kravene til sikkerhetsstyringssystem i ISM-koden omhandler sikkerhetskultur. ISM-koden refererer til «the International Maritime Organisation» (IMO) sin «International Safety Management Code». Transportstyrelsens tilsynsstrategi for sikkerhetskultur gjelder også maritim sektor, og det kan derfor innvendes at de intervjuede fra denne sektormyndigheten burde vært kjent med dette. Det som ser ut til å være et manglende fokus på sikkerhetskultur kan imidlertid skyldes en forsinket implementeringsprosess, forsinket kommunikasjon etc.

Alle utenom én av myndighetsinformantene i *jernbanesektoren* sa at de nylig hadde begynt å bruke sikkerhetskulturbegrepet systematisk i sitt arbeid, at de forsøker å evaluere sikkerhetskultur ved sine tilsyn, og at de snakker mye om det. De nevnte at de har økt fokuset på sikkerhetskultur delvis som en respons til Transportstyrelsens initiativ sentralt.

De intervjuede myndighetsrepresentantene fra *vegsektoren* rapporterte at de ikke bruker sikkerhetskulturbegrepet i sitt arbeid, og at de heller ikke evaluerer sikkerhetskulturen i bedriftene som fører tilsyn med. Det finnes ikke lovgivning i vegsektoren som krever sikkerhetsstyringssystemer eller sikkerhetskultur. Det må imidlertid nevnes at Transportstyrelsens evaluering av lovgivningen for vegsektoren indikerer at disse reglene til en viss grad kan rettferdiggjøre fokus på sikkerhetskultur i tilsyn.

Kjernekraft. Sikkerhetskulturbegrepet fikk relativt lite oppmerksomhet i svensk kjernekraft fram til begynnelsen av 2000-tallet. To hendelser; den første i Barsebäck i 2003 og den andre i Forsmark i 2006 medførte et økt fokus på sikkerhetskultur. Intervjupersonene fra kjernekraft hadde et sterkt fokus på sikkerhetskultur, som også er reflektert i kravene til styringssystemer i kjernekraft (IAEA Safety Requirement GS-R-3). Da intervjuene ble gjennomført (2017), ble det nevnt at sikkerhetskultur snart ville bli dekket i et separat lovverk. Strålsikkerhetsmyndigheten hadde også gjennomført en intern evaluering av egen sikkerhetskultur, for å klargjøre hvordan deres egen sikkerhetskultur kan påvirke sikkerhetskulturen i bedriftene de fører tilsyn med. Når de fører tilsyn med sikkerhetskultur hos lisensinnehavere (bedrifter), ser myndighetsinspektørene innen kjernekraft etter indikatorer på «underliggende mønstre», som de definerer som kultur. Denne informasjonen blir lagret i en database, som etter hvert består av en omfattende samling av observasjoner og indikatorer fra bedriftene de fører tilsyn med. Myndighetenes inspektører besøker lisenshaverne relativt ofte, og de må rapportere sine observasjoner og erfaringer i en felles database. På denne måten kan myndighetene få et omfattende bilde av sikkerhetskultur hos lisenshaverne som de fører tilsyn med. Informantene fra kjernekraft meddelte at de har et positivt forhold til lisenshaverne som de fører tilsyn med.

Sikkerhetskultur som ledelsesstrategi blant bedrifter

Undersøkelsen viser at bedriftene i hver sektor sine fokus på, og bruk av sikkerhetskulturbegrepet i sitt sikkerhetsarbeid stort sett synes å være relatert til; 1) regelverket innenfor hver sektor (SMS-krav), i tillegg til at 2) regulerende myndigheter fokuserer på sikkerhetskultur i sine tilsyn og 3) tradisjonene for sikkerhetsledelse innenfor de respektive sektorene. Videre viser erfaringene fra sjø og veg betydningen av 4) krav fra tredjeparter, som transportkjøpere, forsikringsselskaper og classeselskaper. Vegsektoren illustrerer også betydningen av 5) bedriftenes egne strategier knyttet til SMS og sikkerhetskulturutvikling.

Alle bedriftene innen luftfart jobbet aktivt med utvikling av sikkerhetskultur, og understreket betydningen av å utvikle en informert, rapporterende, rettferdig og lærende kultur. Bedriftsinformantene i sjøfart arbeider generelt med ISM-koden, og de fokuserte stort sett ikke direkte på sikkerhetskultur, selv om de nevnte at ISM-koden indirekte fokuserer på sikkerhetskultur gjennom SMS-kravene. I tillegg, arbeider jernbaneselskapene også indirekte med sikkerhetskultur gjennom sine sikkerhetsstyringssystemer, men de bruker i stor grad ikke begrepet.

Bedriftsinformantene i vegsektoren bruker ikke sikkerhetskonseptet systematisk. På grunn av manglende krav til sikkerhetsstyringssystemer i vegsektoren, finner vi at det er andre aktører enn de regulerende myndighetene som arbeider for å opprettholde en standard til sikkerhetsstyringssystemer og sikkerhetskulturnivå enn det det juridiske regelverket legger opp til. Busseierforeningen har for eksempel utviklet en rekke sikkerhetspolisier for sektoren, og transportkjøpere (stat, fylke og kommuner) stiller krav til sikkerhetsstyringssystemer i langsiktige kontrakter med busselskaper. Gitt de manglende juridiske kravene til sikkerhetsstyringssystemer og sikkerhetskultur i sektoren, ser det ut til at den interne variasjonen mellom bedrifter i dette henseendet er stor.

Tabell S.2 illustrerer sikkerhetskulturbegrepets relevans blant myndigheter og bedrifter i de studerte sektorene, med fokus på om de fokuserer på sikkerhetskultur (SK), hvordan dette fokuset er legitimert, hvordan sikkerhetskultur defineres og evalueres, forholdet mellom myndigheter og selskaper i sektoren, og potensialet for å fokusere mer på sikkerhetskultur i sektorene, basert på de intervjuedes synspunkter og våre analyser.

Tabell S.2. Sikkerhetskulturbegrepets relevans i de studerte sektorene. (Myn.=myndigheter, Bed.= bedrifter, SK-fokus= sikkerhetskulturfokus, SMS=sikkerhetsstyringssystemer, Def.=definisjon, IAEA= International Atomic Energy Association, ERA=European Rail Association).

Sektor	Nivå	SK-fokus	Legitimering	Def./Evaluering	Forhold: Myn-Bed	Potensial
Kjernekraft	Myn.	Ja	SMS-regler	Underliggende mønstre. IAEA	Positivt	Positivt. Snart lovkrav
Luftfart	Myn.	Ja/«test»	SMS-regler & strategien til Transportstyrelsen	7 tema/28-punkter	Positivt	Positivt
	Bed.	Ja	SMS-regler	Rapporterende, rettferdig, lærende	Positivt	Systematisk innsats
Sjøfart	Myn.	Ikke direkte	ISM-fokus	«Living system»	Positivt	Innen ISM?
	Bed.	Nei/i liten grad	ISM-fokus	Not applicable	Blandet	Fornøyd med ISM?
Jernbane	Myn.	Ja	SMS-regler & strategien til Transportstyrelsen	Transportstyrelsen & ERA	Positivt	Positivt
	Bed.	Ikke direkte	Utfordringer?	Ikke relevant	Blandet	Noen utfordringer
Veg	Myn.	Nei	Like konkurransevilkår	Ikke relevant	Godt/tidligere anstrengt?	Vanskelig?
	Bed.	Heterogent	Transportkjøpere og bransjeorganisasjoner	Ikke relevant	Godt/rigid tidligere?	Bransjeorganisasjoner

Forholdet mellom tilsynsmyndighetene og bedriftene

De intervjuede i luftfart rapporterte om et godt forhold mellom tilsynsmyndighetene og bedriftene. Bedriftsinformantene i luftfart sa at deres forhold til Transportstyrelsen er bra, og at det bidrar til å øke sikkerhetsnivået. De sa at de informerer Transportstyrelsen tidlig og åpent når de planlegger noe, og at de får relevant informasjon om nye ting i god tid. I sjøfart er mange av tilsynene delegert til klasseselskaper og rederiene som forholder seg til flere ulike flaggstater og havnestater. De intervjuedes erfaringer med Transportstyrelsen var blandet, men det bør nevnes at de intervjuede generelt hadde registrert sine fartøy i utenlandske flaggstater. Bedriftsinformantene i jernbanesektoren nevnte store endringer i sektoren de siste årene da vi diskutert deres forhold til regulerende myndigheter, for eksempel deregulering, konkurranse og nye organisatoriske endringer (for eksempel oppsplitting av store statseide selskaper til små private selskaper). Bedriftsinformantene i jernbanen sine erfaringer med Transportstyrelsen var også blandet. I vegsektoren nevnte noen av myndighetsinformantene at Transportstyrelsen tidligere hadde et litt vanskelig forhold til transportbedrifter og bransjeorganisasjoner, men at dette heldigvis er forbedret. Bedriftsinformantene i vegsektoren mente generelt at forholdet til regulerende myndighetene var bra. Noen av dem nevnte at tilsynene med kjøre- og hviletid kunne være mer fleksible, og argumenterte for en mer funksjonsbasert tilnærming på dette området. Til slutt var bedriftsinformantene også bekymret for at det de oppfattet som manglende ressurser hos politiet kunne påvirke håndhevelsen av trafikkreglene negativt.

Spørsmål for fremtidig forskning

Er det mulig å gi generelle råd om utvikling av sikkerhetskultur?

I tråd med tidligere forskning indikerer den foreliggende studien at hver transportsektor er unik, og at sektorene er ulike når det gjelder lovgivning, sentrale aktører, teknologier og historie etc. I tråd med dette, ser vi at sektorens arbeid med sikkerhet er tilpasset disse kontekstene, og at transportsektorene er svært forskjellige når det gjelder deres fokus på arbeidsrelaterte faktorer som sikkerhetskultur og sikkerhetsstyringssystemer. Våre diskusjoner med myndighetsinformantene viser at det er viktig å huske at også bedriftene er unike, med forskjellige historier, ledelse, organisasjonsstrukturer, tradisjoner og kulturer. Hver bedrift har sine egne måter å løse ting på (for eksempel hvordan de forholder seg til juridiske krav), de har ulike styrker og svakheter, og myndighetsinformantene understreket at de derfor skal ha mulighet til å kunne gjøre ting på sin egen måte.

Med bakgrunn i dette, diskuterer vi hva de fire ulike transportsektoren faktisk har til felles. Vi konkluderer med at de ulike transportsektoren er involvert i de samme grunnleggende aktivitetene, de forholder seg til de samme negative bivirkningene knyttet til deres grunnleggende aktiviteter, og de står overfor de samme organisatoriske utfordringene når de prøver å unngå disse bivirkningene. Noen av sektorene har klart kommet på et meget høyt nivå i dette henseendet. Dette er et godt argument for å studere sektorene sammen, og undersøke hva sektorene som i liten grad fokuserer på organisatorisk sikkerhetsstyring kan lære av de med de mest utviklede tilnærmingene til dette.

I forlengelsen av denne diskusjonen drøfter vi også om det er mulig å beskrive universelle trekk ved sikkerhetskulturintervensjoner som gjelder for alle bedrifter i alle transportsektorer. Vi konkluderer i tråd med Nævestad, Hesjevoll & Phillips (2018), som gjennomgår sikkerhetskulturintervensjoner i veg-, sjø-, luft- og jernbaneselskaper. De argumenterer for at, selv om sikkerhetskulturintervensjonene er svært forskjellige, avhengig

av sektorene og bedriftene de implementeres i, har de gjerne fire felles grunnleggende elementer:

- 1) Utnevne en ansvarlig person
- 2) Institusjonalisere felles diskusjoner og risikovurderinger av risiko i arbeidet
- 3) Implementere og monitorer tiltak, og basert på disse diskusjonene
- 4) Sørge for effektiv kommunikasjon om sikkerhetsspørsmål i organisasjonen

Selv om det ikke er mulig å gi generell rådgivning om utvikling av sikkerhetskultur, siden hver sektor og bedrift er unik, kan tilsynsmyndigheter ta utgangspunkt i disse fire hovedelementene når de utvikler råd til bedriftene i sin sektor.

Basert på vår drøfting av forholdet mellom sikkerhetsstyringssystemer og sikkerhetskultur i luftfart, maritim sektor og jernbane, diskuterer vi om en god sikkerhetskultur er det samme som vellykket implementering av sikkerhetsstyringssystemer. Vi konkluderer med at det er vanskelig å aspekter ved sikkerhetskultur (for eksempel rapporterende og rettfærdig kultur) fra aspekter ved sikkerhetsstyringssystemer (rapporteringssystem). Tidligere forskning indikerer at mange av de viktigste aspektene ved sikkerhetskultur og sikkerhetsstyringssystemer er like. Det gjelder for eksempel ledelsesforpliktelse til sikkerhet. Dette er interessant, fordi det indikerer hvor tett sammenvevd formelle (struktur) og uformelle (kultur) aspekter ved sikkerhet er. Det kan derfor være vanskelig å si hva som kommer først, og dernest hvordan man skal påvirke sikkerhetsnivået i en gitt transportsektor. På bakgrunn av dette, ser det ut til at de fire nøkkelementene som vi beskriver ovenfor kanskje også gjelder for vellykket implementering av sikkerhetsstyringssystemer.

Organisatorisk modenhet, tillit og selv-regulering

Forskning skiller mellom to tilnærminger til tilsyn; en «regelbasert tilnærming», som spesifiserer hva selskaper skal gjøre, og en «funksjonsbasert tilnærming», som angir målet for bedrifter og lar dem velge metoder for å oppnå sikkerhet selv. Selv om de fleste regulerende myndigheter blander disse tilnærmingene, fastslår Grote (2012) at tilsynsmyndigheter i løpet av de siste årene har beveget seg bort fra den «regelbaserte» og mer i retning av den «funksjonsbaserte» tilnærmingen. Dette medfører gjerne økt selvregulering, og tilsynsmyndighetenes rolle går dermed mer over til å gi råd og veiledning enn å fokusere på overholdelse av regler. Et viktig tema som ble nevnt av flere myndighetsinformanter, er at funksjonsbasert tilsyn, som involverer en høy grad av selvregulering av selskapene, krever at bedriftene har et høyt modenhetsnivå. Selvregulering som involverer internrevisjoner utført på en tilfredsstillende måte, er avhengig av et høyt nivå av tillit, kunnskap og felles mål mellom myndigheter og bedrifter. Noen av myndighetsinformantene ga eksempler på dette; mens de seriøse selskapene pekte på egne feil og svakheter, rapporterte de mindre seriøse selskapene ikke avvik. I stedet svarte de i samsvar med hva de trodde at myndighetene «ville høre». Dette illustrerer betydningen av tillit mellom myndigheter og bedrifter i en funksjonsbasert tilnærming som involverer en høy grad av selvregulering.

Dersom vi går videre med dette paradokset, er det interessant å merke seg at en av de vanligste måtene å vurdere organisatorisk modenhet på er gjennom målinger av sikkerhetskultur. Det er paradoksalt at det ser ut til at bedrifter allerede må ha nådd et visst sikkerhetskulturnivå for å ha nytte av tilsynsmyndigheters tiltak for å bedre deres sikkerhetskultur. Basert på myndighetsinformantenes syn, vil bedrifter med dårlig sikkerhetskultur sannsynligvis ikke ha nytte av tilsynsmyndigheters tiltak for å forbedre

sikkerhetskultur. Disse vil kanskje forvente, og ha mer nytte av en regelbasert tilnærming. Dette er interessant og bør undersøkes i fremtidig forskning.

Flere av de intervjuede mente at organisatorisk modenhet utvikler seg gjennom gradvis gjennomføring av tiltak rettet mot å utvikle organisatorisk sikkerhetsstyring. Det ser ut til at nivået på organisatorisk modenhet og dermed tillit var generelt høy i luftfart og lavere i vegsektoren. Det ser ut til at dette gir mulighet for flere veiledningsbaserte strategier og mer selvregulering i luftfart, mens flere regelbaserte strategier var vanlig i vegsektoren.

Økt fokus på sikkerhetskultur og sikkerhetsstyringssystemer i veg?

Vegsektoren har et lavere fokus på sikkerhetsstyringssystemer og sikkerhetskultur enn de andre transportsektorene. Vi diskuterer seks grunner til dette: 1) Sektorens bedriftsstruktur. Informantene i vegsektoren sa at det er lettere å fokusere på sikkerhetskultur, for eksempel i luftfart og i jernbane, hvor du har et lite antall store og modne organisasjoner, sammenlignet med vegsektoren, som har tusenvis av små bedrifter. 2) Tilsynsmyndighetenes kompetanse og ressurser, 3) Bedriftenes kompetanse og ressurser, 4) Bedriftenes organisatoriske modenhet, 5) Tillit mellom myndigheter og bedrifter, og 6) Hensynet til like konkurransevilkår.

Vi diskuterer også om, og hvordan tilsynsmyndighetene kan overvinne disse faktorene for å øke fokuset på sikkerhetskultur i vegsektoren. For det første foreslår vi at myndighetene skal bruke tilnærmingen i Sikkerhetsstigen i sitt arbeid med de små vegtransportbedriftene, med få ressurser og lav organisatorisk modenhet (Nævestad mfl 2017). Denne tilnærmingen tar hensyn til den store andelen av små selskaper i sektoren. For det andre, foreslår vi at tilsynsmyndighetene i hovedsak bør fokusere på sikkerhetskultur i sine tilsyn hos de større vegtrafikkselskapene. De større selskapene vil sannsynligvis ha flere ressurser og være mer organisatorisk modne. På grunn av sin størrelse, har de store bedriftene en stor andel av sjåførene i sektoren. For det tredje foreslår vi at bransjeorganisasjoner kanskje kan overta de regulerende myndighetenes veiledningsbaserte rolle i vegsektoren. I vegsektoren er det vanskelig å unngå argumentet om like konkurransevilkår, som sier at svenske transportbedrifter kan klage på at tilleggskrav (og dermed økte kostnader) rettet mot dem kan gjøre dem mer sårbare for konkurranse fra transportselskaper i andre land.

Er tilsyn med sikkerhetskultur mer subjektivt enn tilsyn av regeletterlevelse?

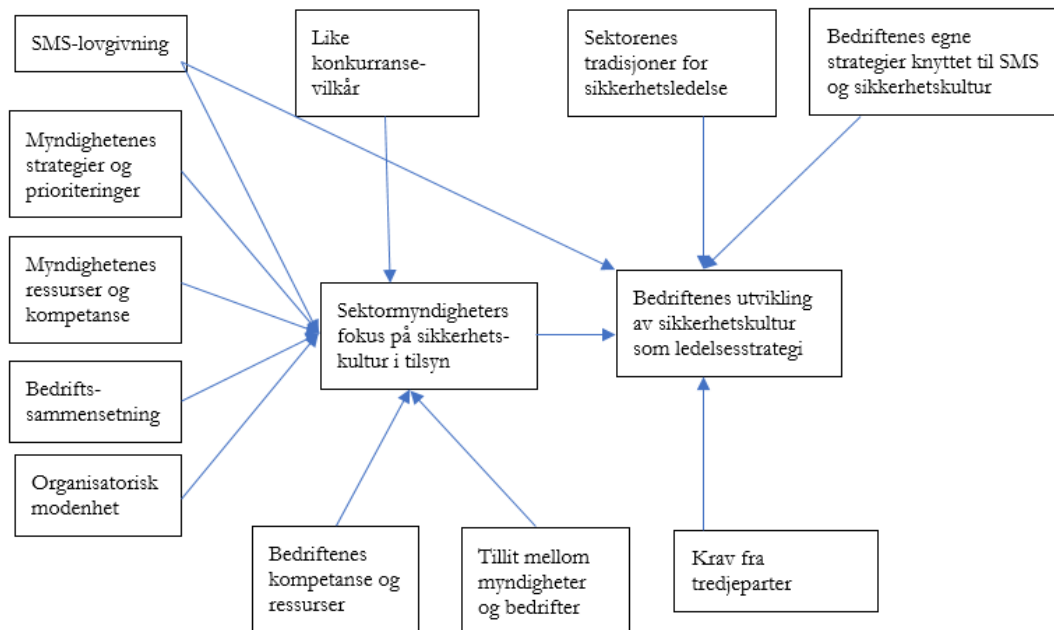
De intervjuede i flere sektorer, både fra myndigheter og bedrifter, nevnte at vurderinger av sikkerhetskultur er subjektive. Myndighetsinformanter i for eksempel jernbane var skeptiske til å føre tilsyn med sikkerhetskulturen, fordi begrepet er abstrakt, mens de uttalte at komponentene til sikkerhetsstyringssystemer er svært spesifikke, og enklere å vurdere. Andre informanter, for eksempel myndighetsinformanter fra luftfart understreket at vurderinger av sikkerhetskultur også gjøres på en systematisk måte, basert på 28-punkts sjekklister, som oppsummerer syv temaer. Bruken av denne sjekklister krever imidlertid mye kunnskap, og det er viktig at inspektørene som bruker sjekklister, har en relativt lik forståelse av innholdet i hver av de 28 punktene, og hvordan man evaluerer dem. Inspektørene er derfor utdannet i sikkerhetskulturbegrepet og i bruk av sjekklister. Likevel understreket disse informantene også at subjektive vurderinger er viktig ved bruk av sjekklister.

Basert på intervjuene, ser det ut til at påstanden om at sikkerhetskulturvurderinger er subjektive kan bety forskjellige ting. For det første, kan subjektivitet bety at vurderinger av sikkerhetskultur (utelukkende) er basert på enkeltpersoners personlige eller subjektive syn, og dermed personlig og omdiskutert («sterk grad av subjektivitet»). For det andre kan

subjektivitet betyr at vurderinger av sikkerhetskultur krever en viss grad av personlig vurdering («mild grad av subjektivitet»). Den første tilnærmingen tilsier at sikkerhetskulturvurderinger er tilfeldige, og at en bestemt vurdering av sikkerhetskultur er «avhengig av øyet som ser». I henhold til den første oppfatningen, kan ulike personer beskrive sikkerhetskulturen i en bedrift forskjellig, og at det ikke finnes noen standarder eller kriterier som kan legges til grunn for slike vurderinger. Den andre oppfatningen indikerer at sikkerhetskulturvurderinger krever en viss grad av skjønn, men at dette ikke nødvendigvis er subjektivt i den forstand at det kan variere sterkt mellom enkeltpersoner, eller at det er vilkårlig. Snarere kan den bety at sikkerhetskulturvurderinger er utført i henhold til en kjent felles standard (for eksempel en 28-punkts sjekkliste). Slike vurderinger, med en viss grad av skjønn gjøres også i tilsynsmyndighetenes vurderinger av regeletterlevelse. Dette innebærer også en viss grad av subjektiv skjønn. På dette grunnlaget kan det derfor hevdes at myndighetsinspektørens vurderinger av sikkerhetskultur ikke nødvendigvis er mer subjektive enn andre vurderinger som de utfører i sine revisjoner.

Illustrasjon av faktorer som påvirker sikkerhetskulturbegrepets relevans

Figur S.1 illustrerer faktorer som påvirker tilsynsmyndigheters bruk av sikkerhetskulturbegrepet i tilsyn og bedrifters utvikling av sikkerhetskultur som en sikkerhetsstyringsstrategi. Sammenhengene som illustreres er basert på intervjudataene, og vi bør derfor behandle dem som hypoteser om sammenhenger, som bør undersøkes videre i fremtidig forskning.



Figur S.1 Illustrasjon av faktorer som påvirker tilsynsmyndigheters bruk av sikkerhetskulturbegrepet i tilsyn og bedrifters utvikling av sikkerhetskultur som en sikkerhetsstyringsstrategi. Figuren viser hypotetiske sammenhenger, basert på intervjudataene.

Et viktig resultat av studien er at verken tilsynsmyndigheter eller bedrifter er «prisgitt» de juridiske rammebetingelsene for sikkerhet innenfor sine sektorer. Regulerende myndigheter kan fremme et sikkerhetskulturfokus gjennom strategiske beslutninger, men bedrifter kan også velge et sterkere (eller kanskje svakere) fokus på sikkerhetskultur og sikkerhetsstyring enn det som de juridiske rammene legger opp til. Vår studie viser som nevnt at hver sektor og hvert selskap er unikt, og at tilsynsmyndigheters og bedrifters innsats for å fokusere mer på sikkerhetskultur må tilpasses disse sektorielle og organisatoriske sammenhengene. Sikkerhetskulturspektivet må oppfattes som nyttig og konkret av sentrale aktører; det må ses som en komplementær ressurs, og gi ytterligere innsikt i hva de allerede gjør.