

Sammendrag:

Sikkerhetskultur i Statens vegvesen Region sør

Resultater fra fokusgruppeintervjuer

Bakgrunn og formål

Denne undersøkelsen om sikkerhetskultur er basert på fokusgruppeintervjuer med ansatte i Statens vegvesen Region sør (SVV Region sør). Formålet har vært å få innsikt i hvordan de ansatte tenker og jobber med trafikk sikkerhet, hva slags sikkerhetskultur regionen har og om det er forskjeller mellom de ulike delene av organisasjonen i hvordan man opplever organisasjonens arbeid med sikkerhet. Vi ønsket også å finne ut om sikkerhetskulturen i SVV Region sør kan forbedres, og i hvilken grad regionen kan ses på som en lærende, fleksibel og nytenkende organisasjon.

Hva er sikkerhetskultur?

Begrepet sikkerhetskultur dreier seg for mange om hvordan folk i en organisasjon eller virksomhet forholder seg til sikkerhet og risiko. Organisasjoners sikkerhetskultur gjenspeiler både en mer generell kultur i organisasjonen og utenfor organisasjonen. I forskningslitteraturen diskuteres det også om sikkerhetskultur er noe en organisasjon har eller er. Det synes imidlertid å være enighet om at opparbeidelse av sikkerhetskultur er en kollektiv læringsprosess og noe man kontinuerlig må strebe etter. I vår analyse av sikkerhetskulturen i SVV Region sør har vi tatt utgangspunkt i Reasons (1997) bidrag til teorien om sikkerhetskultur. Reason har identifisert fem vesentlige aspekter ved hva som kjennetegner god sikkerhetskultur: informert kultur, rapporteringskultur, rettferdig kultur, fleksibel kultur og læringskultur.

En viktig distinksjon når det gjelder sikkerhetskultur i ulike typer virksomheter, dreier seg om forskjellen mellom intern og ekstern sikkerhet. Sikkerhetskultur studeres vanligvis i typiske produksjonseenheter der det er risiko for ulykker og skader. I de fleste studier av sikkerhetskultur er fokus rettet mot virksomhetenes *interne* sikkerhet; man arbeider med sikkerhetskultur for å unngå ulykker i egen virksomhet. Statens vegvesen sitt sikkerhetsfokus er ikke primært mot intern sikkerhet i organisasjonen, men mot *ekstern* sikkerhet; trafikk sikkerheten til brukerne av vegsystemet. Det er derfor på mange måter en utfordring å anvende perspektiver, begreper og teorier om sikkerhetskultur på en organisasjon som SVV Region sør.

Metode - fokusgruppeintervjuer

Høsten 2006 gjennomførte SVV Region sør en internetbasert spørreundersøkelse om sikkerhetskultur blant alle tilsatte i regionen. Resultatene fra 2006-undersøkelsen er bearbeidet og satt i sammenheng med resultater fra fokusgruppeintervjuene. Fokusgruppeintervjuer er en velegnet metode til å undersøke forhold som er vanskelig å kartlegge gjennom spørreskjemaundersøkelser.

Fokusgruppene ble satt sammen på bakgrunn av et ønske om å få et bredt innblikk i SVV Region sør sin sikkerhetstenkning, og deltakerne ble derfor valgt ut etter faglig bakgrunn og organisatorisk og geografisk tilknytning. I alt ble det gjennomført syv gruppeintervjuer høsten 2007 med 5-11 personer både på distrikts- og regionnivå. Fire av intervjuene ble gjennomført med medarbeidere innenfor områdene *Byggherre* (drift og vedlikehold), *Trafikant og kjøretøy*, *Plan og forvaltning* og *Planleggere av store prosjekter*. Intervjuene ble gjennomført på ulike distriktskontor i regionen. I tillegg ble det gjennomført egne gruppeintervjuer med medarbeidere ved *Veg- og trafikkavdelingen*, *seksjonsledere* fra ulike distrikt og med *regionledermøtet*.

Hvert intervju varte i 1,5-2 timer. Det ble benyttet båndopptaker og utarbeidet et referat fra hvert gruppeintervju, som deltakerne fikk mulighet til å kommentere i etterkant. Utarbeidelsen av spørsmål til hvert tema ble noe justert og tilpasset de ulike avdelingenes funksjon, organisasjon og oppgaver. Vi lot diskusjonen forløpe relativt fritt til hvert av punktene, men fulgte opp med oppfølgingsspørsmål hvis vi opplevde at vi ønsket mer informasjon fra enkelte deltakere.

Fem hovedtemaer blir knyttet til teori om sikkerhetskultur

Sammen med SVV Region sør valgte vi ut fem temaer som utgangspunkt for fokusgruppeintervjuene. Temaene som ble valgt ut er blant annet ment å dekke viktige aspekter ved sikkerhetskulturen i SVV Region sør i tråd med Reasons teori om sikkerhetskultur. Følgende temaer ble valgt:

- opplevd personlig innflytelse på trafiksikkerhet
- tverrfaglig jobbing
- ledelsens rolle
- ulykkesforståelse
- nytenking vs. rutine

Det siste temaet er knyttet til begrepet ”resilience” i betydningen ”evne til å forutse hendelser og nye utfordringer”. Tradisjonelt har dette begrepet vært brukt som ”robusthet” og som en betegnelse på organisasjoners evner til å motstå og gjenreise virksomheten om en ulykke eller alvorlig hendelse skulle inntreffe. Nyere bidrag innenfor forskningen om sikkerhetskultur bruker i større grad begrepet om organisasjoners og menneskers evne til å forutse og dermed forebygge framtidige uheldige hendelser og ulykker.

Resultater fra fokusgruppeintervjuene

Gruppeintervjuene viste at deltakerne opplevde muligheten for å påvirke trafikksikkerheten nokså ulikt og at dette hang tett sammen med medarbeidernes organisatoriske tilknytning og hvilke oppgaver de har. De fleste var imidlertid svært engasjerte i trafikksikkerhetsarbeidet og følte at de hadde gode muligheter for å påvirke trafikksikkerheten i arbeidet sitt.

Deltakerne var generelt svært positive til tverrfaglig jobbing og så store læringseffekter av det. Det var imidlertid store variasjoner når det gjaldt omfanget av tverrfaglig jobbing. Forskjellene var ikke bare tydelige mellom grupper; også innad i de ulike gruppene var det store ulikheter.

Lederne fremhevet betydningen av at de som ledere skal signalisere positive holdninger til trafikksikkerhet. De skal gå i spissen og utvise engasjement. Blant de andre deltakerne var det generelle inntrykket at sikkerhetsarbeid og sikkerhetshensyn prioriteres og forventes av lederne.

Generelt mente intervjudeltakerne at Statens vegvesen har et stort ansvar for sikkerheten i vegtrafikken. De fleste mente likevel at etaten ikke alene har ansvaret for ulykkene. Når det gjaldt tiltak for å bedre ulykkesforståelsen, etterlyste en rekke fagmiljøer en mer offensiv, konkret og målrettet bruk av resultatene fra de regionale ulykkesanalyserapportene og fra distriktenes ulykkesanalysegrupper.

Når det gjelder forholdet mellom nytenking og rutine er hovedinntrykket at de fleste lot til å være mest opptatt av å se på tidligere hendelser og lære av disse framfor å fokusere på nye og potensielle trusler, men dette var i stor grad et ressurs spørsmål.

Forbedringspotensialer ved sikkerhetskulturen i SVV Region sør

Det er mange sider ved spørreskjemaundersøkelsen og ved våre intervjuer som peker i retning av at trafikksikkerhet er fokusert og prioritert i SVV Region sør. Vårt hovedinntrykk er at både ledere og medarbeidere i SVV Region sør har et stort engasjement og sterk følelse av ansvar for trafikksikkerheten. I tillegg ble økt fokus på tverrfaglighet trukket fram som positivt og et viktig bidrag til læring og til bedre sikkerhetstenkning.

Selv om det er mange positive sider, er det også indikasjoner på at en del områder ikke fungerer i tråd med anbefalingene til Reason og andre når det gjelder sikkerhetskultur. På tre viktige områder har SVV Region sør klare forbedringspotensialer i så måte. Dette dreier seg om henholdsvis oppfølging av rapportering, læring, og prioritering av trafikksikkerhet.

Selv om de ansatte i regionen utviser stort engasjement når det gjelder trafikksikkerhet, er det også frustrasjon over at feil og mangler som rapporteres inn ikke utbedres. Mange av deltakerne på intervjuene forteller at de rapporterer inn feil og mangler de ser, og at de oppmuntres til å gjøre det, men at det ikke skjer noe med innrapporterte mangler. Det synes heller ikke å være noe felles og enhetlig system for rapportering av feil og mangler i SVV Region sør.

Et viktig element i en god sikkerhetskultur er at man er en ”lærende” organisasjon som er ”fleksibel” og kan endre virkemiddelbruk ut fra kunnskap om hendelser og ulykker. Statens vegvesen driver systematisk arbeid for å få best mulig dokumentasjon av effekter av trafikksikkerhetstiltak, og SVV Region sør prioriterer i større grad enn andre regioner tiltak med dokumenterte sikkerhetseffekter. Likevel benytter også SVV Region sør tiltak der det ikke er påvist klare effekter, som f.eks. holdningskampanjer. Dette kan tyde på at man har faste budsjettposter til ulike tiltak som lever videre nokså uavhengig av hva forskningen viser når det gjelder effekt.

Det er mange forhold som peker i retning av at trafikksikkerhet har fått høyere prioritet i SVV Region sør enn tidligere. Det er likevel mange intervjudeltakere som mener at andre mål og oppgaver i praksis får forrang, som for eksempel at produksjonsmål prioriteres foran sikkerhet. Mange peker også på at noen enheter ikke har like sterkt fokus på trafikksikkerhet som andre. Endelig er det også en nokså utbredt oppfatning at trafikksikkerhet nedprioriteres i forhold til dagsaktuelle problemstillinger som reises av media og eller av politikere, og at ressursene som settes av til trafikksikkerhet ikke er tilstrekkelige.

Et stykke igjen før SVV Region sør er en ”resilient” organisasjon

Uttalelser i fokusgruppeintervjuene tyder på at ledelsen i SVV Region sør ønsker å trekke organisasjonen i retning av ”resilience”, i den forstand at det uttrykkes ønske om å være proaktiv og forutseende og tenke risiko i sitt eget arbeid. Det er likevel forhold som tilsier at SVV Region sør har et stykke igjen før man er en ”resilient” organisasjon.

De ansatte føler tidvis at de må prioritere trafikksikkerhet lavere enn de både skal og ønsker. Mange påpeker også at det ikke skjer noe når feil og mangler rapporteres inn, at virksomheten lar seg styre av kortsiktige prioriteringer fra politikere og media, at produksjonsmål har forrang framfor sikkerhetsmål osv. Et gjennomgående synspunkt er at man ikke har overskudd og ressurser til å tenke nytt og ta fatt i nye utfordringer. Man har mer enn nok med kjente trafikksikkerhetsutfordringer som man ikke føler man har ressurser til å løse. En av forutsetningene for å utvikle ”resilience” er blant annet at man har overskudd eller ”slack” i virksomheten. Mange intervjudeltakere uttrykker at de opplever ressursknapphet som hovedgrunn til at sikkerhet ikke prioriteres enda høyere i SVV Region sør, og det anses som et problem at mange ulike mål og oppgaver kommer i konflikt med trafikksikkerhetsmålet.

Kvaliteter og utfordringer

Resultatene fra fokusgruppeintervjuene er oppsummert i Tabell S1. Tabellen viser de ulike aspektene ved sikkerhetskulturen i SVV Region sør sett i forhold til teoretiske aspekter, indikatorene som ble valgt til fokusgruppeintervjuene, hvilke kvaliteter som er oppnådd i Region sør og hvilke utfordringer og forbedringspotensialer som finnes i Region sør.

Tabell S1: Sikkerhetskultur i SVV Region sør - kvaliteter og utfordringer (Kilde: TØI).

Aspekter ved sikkerhetskultur	Indikator i intervjuene	Kvaliteter ved sikkerhetskulturen i Region sør	Utfordringer, forbedringspotensialer
Rapporteringskultur Rapportering av feil og hendelser for å lære	Personlig innflytelse, opplevelse av ansvar i alle enheter	Alle ser det som sitt ansvar og oppfordres til å rapportere. Stort engasjement.	Oppfølging og tilbakemelding mangler. Tilbakemelding fra UA-grupper mangler. Enhetlig system/database for rapportering trengs.
Læringskultur Vilje og kompetanse til å lære	Tverrfaglig samarbeid	Økt tverrfaglig aktivitet. Kurs i sikkerhetsstyring, etablering av nullvisjonsgrupper, tverrfaglige UA-grupper.	Enkelte personer går igjen i tverrfaglig arbeid, kan bli overbelastet. Trafikant og kjøretøy blir ikke inkludert.
Rettferdig kultur Behandling av de som rapporterer på en rettferdig måte	Ledelsens rolle	Ledelsen tydelig på TS-ansvar, høy grad av tillit mellommedarbeidere og ledelse.	Mangel på konkret oppfølging og mulighet til å prioritere TS i praksis.
Informert kultur Både bygger på data om hendelser og jobber proaktivt	Ulykkesforståelse	Etablert regional UA-gruppe. Klar forståelse av SVVs ansvar og et bredt syn på årsaker. Bruker tiltak med dokumentert effekt.	Svikt i informasjonsflyt, alle får ikke del i UA-gruppenes arbeid.
Fleksibel kultur Evne til å endre praksis	Nytenkning	Hendelsesbasert tilnærming.	Lite fokus på uforutsette, nye typer hendelser. Ikke ressurser til å ta fatt på nye ting.