Just Culture

Stappenplan | (petro)chemie

20 november 2018
Duurzame Veiligheid 2030
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Managementsamenvatting

Een Just Culture is een vorm van een veiligheidscultuur waarbij het gaat om vertrouwen en leren. Het vertrouwen in tegenstelling tot het veroordelen en straffen is een voorwaarde. En het (collectief) leren is het gevolg. 'Just Culture' is een begrip in de risicomanagement- en met name onderzoekswereld en wordt actief gebezigd in de luchtvaartindustrie. Binnen de (petro)chemische sector is belangstellend gereageerd en de behoefte uitgesproken een dergelijke systematiek adapterend te beschrijven voor de eigen sector. Dit document voorziet in die behoefte.

Er is sprake van 5 stappen en 6 bouwstenen. De bouwstenen zijn achtereenvolgens: een Just Culture houding, verhalen vertellen, regels als gereedschap, diep(t)e analyse, deel van het geheel en veerkracht of weerbaarheid. De bouwstenen zijn algemeen omschreven en worden geïllustreerd met voorbeelden uit de eigen industrie. Dit document dient gebruikt te worden als richtlijn. Het is een handreiking en een eerste verkenning het concept 'Just Culture' te concretiseren binnen de (petro)chemische industrie. Iedere toepassing van dit stappenplan is een verrijking van de ervaring van dit concept en daarmee een illustratieve bijlage van dit document.

De vijf stappen beschrijven de rand voorwaardelijke activiteiten die nodig zijn om tot een 'Just Culture' veiligheidscultuur te komen. Te weten: het begrijpen en omarmen van het principe Just Culture; een inventarisatie betreffende de stand van zaken van de eigen bestaande veiligheidscultuur; een analyse van wat er dan nodig is; een plan van aanpak betreffende de aanpassingen die nodig zijn – dat kunnen toevoegingen aan bestaande procedures ('bouwstenen') zijn, maar soms ook hele 'bouwstenen'; en de laatste stap is het integraal verbinden van al die bouwstenen.

INHOUD

1. VERANTWOORDING

2. WAT IS EEN JUST CULTURE?

3. WAAROM EEN JUST CULTURE?

4. ZES BOUWSTENEN
   1. *Just Culture*
   2. *Verhalen vertellen*
   3. *Diep(t)e analyse*
   4. *Regels als gereedschap*
   5. *Deel van het geheel*
   6. *Veerkracht*

5. VIJF STAPPENPLAN
   1. *Omarmen Just Culture*
   2. *Inventarisatie*
   3. *Analyse*
   4. *Aanpassen en/of toevoegen*
   5. *Verbinden*

Bijlagen:
   I. *Bonafide en malafide*
   II. *Bestaande systemen*

1. VERANTWOORDING

Dit 'stappenplan' is het resultaat van de gezamenlijke inspanningen in fase 2 van een gecombineerde werkgroep samengesteld uit leden van Roadmap 3, Transparantie, en Roadmap 5, Hoogwaardige kennis, van het programma Duurzame Veiligheid 2030.

In een eerdere fase 1 is bekeken of andere sectoren als voorbeeld konden dienen. Daarbij is primair gekeken naar de luchtvaart. De conclusie van deze fase was dat luchtvaartinzichten, waaronder het belang van een Just Culture, zeker toepasbaar zijn. Wel is vertaling nodig naar specifieke situaties in de (petro)chemische sector.

De werkgroep heeft in de huidige fase 2 onderzoek gedaan naar de toepassingsmogelijkheden van een Just Culture binnen de (petro)chemische sector. Daarvoor zijn de zes bouwstenen van een veiligheidscultuur, inclusief de Just Culture, algemeen omschreven en aan- gevuld met sectorspecifieke voorbeelden. Bovendien is voor praktische implementatie een stappenplan toegevoegd.

Het doel van dit document is bij te dragen aan het verhogen van de bewustwording en het bevorderen van gedrag dat leidt tot een veiligere (petro)chemische sector.

In opdracht van het Ministerie Infrastructuur en Waterstaat
Programma Duurzame Veiligheid 2030

Benno Baksteen (DEGAS)
Max Drenth (DEGAS)
Peter Paul Leutscher (RZG)
Anne Verbeeck (RZG)

2. WAT IS EEN JUST CULTURE?

Het term 'veiligheidscultuur' komt voor het eerst voor in een door de Internationale Atomic Energie Agentschap opgesteld rapport naar aanleiding van de nucleaire reactorramp van Tsjernobyl in 1986. Sinds die tijd wordt het concept 'veiligheidscultuur' internationaal bestudeerd door diverse academici met verschillende wetenschappelijke achtergronden, resulterend in uiteenlopende, maar veelal complementaire benaderingen om de veiligheid in een organisatie te onderzoeken en te beoordelen.

'A **Just Culture** is a culture of trust, learning and accountability…'

Sidney Dekker, 2017

Sidney Dekker is een van de grondleggers van het concept 'Just Culture' (2007) zoals dat nu wordt toegepast. Gebaseerd op een oorspronkelijk model van James Reason (1997). Als socioloog, psycholoog én piloot gefascineerd door de feilbaarheid van het menselijk gedrag in relatie tot rechtvaardigheid. *Wat is goed en wanneer is iets fout? En wat is de functie of betekenis van de 'fout' voor hetgeen dat blijkbaar 'goed' gaat?* Door de combinatie van zijn achtergrond hebben zijn ideeën met name in de luchtvaart 'een grote vlucht' genomen. Maar inmiddels wordt het concept ook in de zorgsector, het onderwijs en het leger toegepast.

Er bestaat geen Just Culture 'programma' of 'blauwdruk' omdat een cultuur niet uitgerold of geïmplementeerd kan worden. Maar het scheppen van een cultuur kan wel worden vormgegeven door principes, in dit document 'bouwstenen' genoemd. Zes daarvan staan centraal in dit vijf **stappenplan** met de nadrukkelijke waarschuwing…

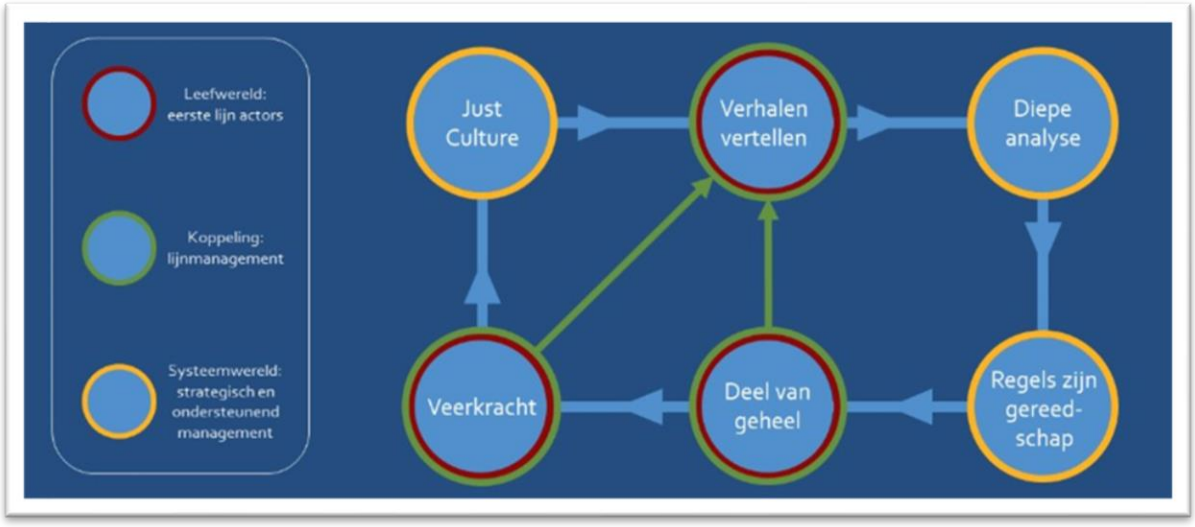
'you should never see these principles as an algorithm, a policy, a program for how to achieve a Just Culture. A Just Culture can only be built from WITHIN the own organization's practice. The various ideas need to be tried, negotiated, and bargained among the people inside the organisation.'

3. WAAROM EEN JUST CULTURE?

Een Just Culture leidt tot een organisatie met hogere veiligheid, hogere kwaliteit, lagere kosten en toename van de arbeidsvreugde. Maar hoe komt zo'n cultuur tot stand?

In eerste instantie zijn regels en procedures zeer effectief in het bevorderen van veiligheid, maar het effect is eindig. De meeste organisaties krijgen vroeg of laat last van procedure- kramp. Procedures kosten dan meer dan ze opleveren, of het zijn er zelfs zoveel geworden dat ze in de dagelijkse praktijk niet altijd meer consequent worden toegepast, omdat ze het werk onmogelijk dreigen te maken. Het komt zelfs voor dat ze op de plank staan en dat ze pas worden geraadpleegd nadat er iets is misgegaan. Dan zijn de procedures in feite indek-procedures geworden en worden ze vooral gebruikt om achteraf schuld toe te kennen. Voor het werk zelf hebben ze geen betekenis meer.

Hoge veiligheidsniveaus en *High Performance Organizations* (Weick & Sutcliffe 2007) ontstaan dan ook niet door meer regels en handhaving. Ze zijn het resultaat van een veiligheidscultuur en die heeft positieve invloed op meer aspecten dan alleen veiligheid. Zo'n cultuur kan ontstaan op een voedingsbodem van slechts zes elementen, zes bouwstenen, waarvan Just Culture de belangrijkste is. Het is niet nodig alle elementen tegelijkertijd in te voeren. Invoering kan per element en elk element leidt op zich tot verbetering. Ze ontwikkelen hun volledige kracht echter pas als ze allemaal aanwezig zijn en als ze met elkaar zijn verbonden.



Afbeelding 1: DEGAS ROTONDE

4. ZES BOUWSTENEN

In dit hoofdstuk worden de zes bouwstenen van een veiligheidscultuur kort beschreven en toegelicht.

1. Just Culture

Het belangrijkste element van een veiligheidscultuur is een Just Culture, want alleen daarin kunnen mensen zonder angst voor repercussies tot in detail praten over wat misging. Zodra een incident optreedt, wordt allereerst een voorlopig onderscheid gemaakt tussen malafide en bonafide gedrag. Dat onderscheid maakt het mogelijk om de strafrechtelijke benadering te beperken tot malafide gedrag, tot incidenten die voortkomen uit opzet en grove nalatigheid *(zie bijlage 1).* Bonafide gedrag wordt anders benaderd. Geen vervolging en straf, maar lessen trekken uit incidenten. Verwar een Just Culture dus niet met een no-blame culture. Mensen en organisaties worden wel degelijk aangesproken op grove nalatigheid of crimineel gedrag. Maar fouten of afwijkingen die voortkomen uit goede trouw worden met elkaar besproken en geanalyseerd, zodat een structureel lerende en zich constant verbeterende organisatie kan ont staan.

> Een voorbeeld waarin een dergelijke cultuur omarmd wordt. Een vuilnisophaaldienst wordt geconfronteerd met een dodelijk ongeval. Een kind overlijdt als gevolg van een aanrijding omdat de chauffeur het niet gezien heeft. Wat te doen? Alle betrokkenen lijden. In de eerste plaats natuurlijk het kind en de ouders, maar ook de chauffeur, het team en de school, vrienden, betrokkenen, omwonenden etc. Ouders troosten en compenseren, de chauffeur krijgt weliswaar slachtofferhulp maar ook een hernieuwde rijvaardigheidscursus, alle spiegels worden nog maar weer eens een keer nagelopen, veiligheidssystemen geëvalueerd en waar nodig vervangen door nog betere camera's met een groter bereik, controleprocedures worden aangescherpt en werk- afspraken worden opgesteld. Kortom heel veel acties om een dergelijk ongeval in de toekomst te voorkomen.

Deze acties vallen onder verschillende van de bouwstenen. Allereerst natuurlijk Just Culture: er was geen sprake van malafide gedrag, dus wordt niet gekozen voor straf maar voor lering. Daarbinnen kon het 'Verhalen vertellen' plaats vinden, waardoor 'Diepe analyse' mogelijk werd, en die leidde naast technische verbeteringen tot verbetering van de 'Regels als gereedschap'.

Het betreffende bedrijf heeft verder - naast alle bovengenoemde interventies - een vuilniswagen compleet ‘uitgekleed’ en ingericht als rijdend klaslokaal. Als het dan zo is dat er zoiets is als een ‘dode hoek’ en dat, welke maatregel we ook nemen, het risico blijft bestaan, dan zullen we onze verantwoordelijkheid nemen door het gevaar uit te leggen. Zodat ook anderen hun verantwoordelijkheid kunnen nemen. Met andere woorden we gaan naar basisscholen om kinderen uit te leggen wat we zien en wat we soms dus niet zien. Zodat ook zij rekening kunnen houden met het feit dat ze niet altijd zichtbaar zijn voor de (vrachtwagen)chauffeur. Het effect van deze maatregel en dit initiatief is overweldigend. Kinderen leren niet alleen wat een dode hoek is en anticiperen daardoor beter in het verkeer, maar leren impliciet wat een duurzame, circulaire economie is en hoe ze daaraan kunnen bijdragen. De medewerkers rouleren op de wagen en groeien individueel door met gepaste trots te vertellen over wat ze doen. Het collectief zelfvertrouwen neemt toe.

Hier herkennen we nog twee bouwstenen. ‘Deel van een geheel’: alles wat redelijkerwijs kan worden gedaan is gedaan. Het risico is niet helemaal weg en het afval moet toch worden opgehaald. En ‘Veerkracht’: door de risico’s zichtbaar te maken aan betrokkenen vermindert het restrisico. Zoals de filosoof Damiaan Denys stelt: het is beter zwemles te geven dan elke waterpartij onbereikbaar te maken.

Ja, er heeft zich een drama voltrokken. Maar door de verantwoordelijkheid te nemen kan het ‘systeem’ er optimaal lering uit trekken. De situatie wordt niet alleen hersteld, of het leed gecompenseerd, maar het collectief ontwikkelt zich.

Alleen een Just Culture maakt lering van de echte verhalen mogelijk. Zonder die verhalen komt een veiligheidscultuur simpelweg niet tot stand. En zoals een Just Culture de randvoorwaarde is van een veiligheidscultuur, zo is de randvoorwaarde voor een Just Culture het voorlopige onderscheid tussen bonafide en malafide gedrag. Veel literatuur gaat over ‘het trekken van de lijn’ en over wie het recht heeft die lijn te trekken. Omdat het maken van dat onderscheid van groot belang maar ook complex is, wordt het in paragraaf 5 afzonderlijk toegelicht.

2. Verhalen vertellen

Binnen een Just Culture is het dus mogelijk de echte verhalen over incidenten te vertellen, en die verhalen zijn het kloppende hart van het systeem. Je kunt in statistieken bijhouden wat verkeerd gaat en de meeste organisaties doen dat ook. Maar een statistiek laat alleen zien dat en waar iets niet goed gaat. Ze vertelt niet wat het probleem eigenlijk is. Om een probleem echt te kunnen doorgronden moet je het hele verhaal erachter kennen. Inclusief alle details, ook de oncomfortabele details waarover de actoren het eigenlijk liever niet zouden hebben.

Bij het vertellen van verhalen draait het niet alleen om fouten. In een volgende stap op de weg naar hoge betrouwbaarheid moet je ook leren van zaken die verkeerd gingen, maar die werden opgevangen en hersteld voor er daadwerkelijk schade ontstond. Of van gevallen waarin is afgeweken van de regels, juist omdat de situatie erom vroeg. Die voorvallen zijn een goedkope bron van kennis en ze zijn bovendien talrijk. Maar de echte en gedetailleerde verhalen zullen alleen worden verteld wanneer het vertrouwen er is dat bonafide gedrag, zelfs al blijkt dat bij nadere analyse verkeerd te zijn geweest, nooit tot repercussies zal leiden.

> …het gaat hier niet om ‘verhaaltjes vertellen’- al is dat wel de letterlijke vertaling. Maar wat hier bedoeld wordt is de ruimte nemen en krijgen om te werken aan een collectieve identiteit. Een organisatie leeft, groeit en ontwikkelt zich net als een individu. En een mens bestaat bij de gratie van het verhaal dat hij vertelt of juist nalaat te vertellen. De essentie van deze bouwsteen wordt gevormd door het vermogen van een organisatie om écht te luisteren naar elkaar; niet direct te oordelen, maar ruimte te geven aan nuancering, een mogelijk ander perspectief of afwijkende manier van handelen. Het narratief van een gebeurtenis of handeling delen als basis om een gemeenschappelijke referentie, een collectief geheugen en in een samenhangende identiteit te ontwikkelen. Dat laatste biedt een solide fundament voor institutioneel vertrouwen; en dat is voorwaardelijk voor het voelen en ervaren van veiligheid.
>
> Voorbeelden vind je gelukkig steeds meer. Dat varieert van een medewerkers column in een personeelsblad tot tijd en aandacht voor het verhaal van bestuurslid tijdens de managementbijeenkomst.

3. Diep(t)e analyse

Een gedetailleerd verhaal maakt een gedetailleerde analyse mogelijk. Dat is de volgende stap op de weg naar hoge betrouwbaarheid en hoge kwaliteit. Vaak stopt de analyse van een voorval op het moment dat een overtreding van regels of procedures wordt geconstateerd. Wanneer het gaat om malafide gedrag, dus grove nalatigheid of opzet, kan dat inderdaad voldoende zijn. Maar wanneer het gaat om bonafide gedrag is het de verkeerde aanpak.

In een normale organisatie waarin normale mensen normaal werk doen is de bonafide situatie veel waarschijnlijker. In die situatie is het de betere aanpak te onderzoeken waardoor of waarom de overtreding plaats vond. Dat maakt het mogelijk onderliggende oorzaken te achterhalen, zoals bijvoorbeeld onvoldoende training, ontoereikend onderhoud, of gebrekkige informatie.

De beste aanpak gaat nog een stap verder. De meest waardevolle inzichten en dus de beste kansen op verbetering ontstaan wanneer geprobeerd wordt te begrijpen waarom, als er sprake was van een bewuste overtreding, de actoren, in de specifieke situatie waarin ze zich bevonden en op basis van de onvermijdelijk beperkte informatie en tijd die ze hadden, ervan overtuigd waren dat hun actie de juiste was. Terwijl het voor ons achteraf duidelijk is dat die actie niet goed was.

> Een voorbeeld is een lekkage bij tankopslagbedrijf. Een explosieve ramp van enorme omvang had zich hier kunnen voltrekken. Toen alle risico's aan het licht kwamen richtte zich de publieke en politieke verontwaardiging in eerste instantie uitsluitend op het aanwijzen van een verantwoordelijke instantie of orgaan. Wie was hier verantwoordelijk? Wie had gefaald en was dus de schuldige?

Het antwoord was in dit geval dat de fouten en handelingen niet op zich stonden, maar dat de bestaande organisatie van vergunning- verlening, toezicht en handhaving onvoldoende was toegerust om dit soort gebeurtenissen te voorkomen. Dát moest dus worden aangepakt.

4. Regels als gereedschap

Als de analyse is gemaakt, komt de vraag op of de regels en procedures moeten worden aangepast op grond van de bevindingen. Moeten ze worden aangescherpt of afgeschaft? Nog eens uitgelegd of breder uitgedragen? Regels staan immers niet onveranderlijk vast: het zijn instrumenten. Hulpmiddelen om een doel te bereiken. Dat geldt ook voor check-listen, procedures en teamwork: ze zijn er om zaken te reguleren, te structureren volgens bepaalde afspraken en normen. Op die manier weten alle betrokkenen waar ze aan toe zijn.

Regels zijn het product van collectieve gestolde ervaring. Maar omstandigheden kunnen dusdanig zijn dat het volgen van de regel meer gevaar oplevert dan het afwijken ervan. Dan moet je de tegenwoordigheid van geest hebben en voldoende begrip van de situatie om af te wijken van de regel. In de analysefase kun je dan naderhand uitleggen waarom je meende te moeten afwijken. Daarna zal collectief worden beoordeeld of de regel daarom moet worden aangepast of dat de regel in essentie goed is, maar dat er uitzonderingen mogelijk zijn met eventuele afwijking tot gevolg.

Voor checklists is het ook van belang te beseffen dat ze precies dat zijn: gereedschap. Helaas wordt een zeer effectief stuk gereedschap als een checklist vaak niet als zodanig gebruikt. Dan wordt het een lijst die moet worden afgevinkt en gearchiveerd. Van een hulpmiddel om zelf mee aan de slag te kunnen wordt het een instrument om achteraf verantwoording af te leggen en anderen te controleren. Dat is geen hulpmiddel, maar een belasting.

… afwijken van de procedure? Kan dat? Mag dat? Op het moment dat de medewerkers weten waarom en hoezo een procedure is ingesteld, is het effectieve doel van de procedure bereikt. Het gaat er niet per se om de procedure, maar om het effect wat met het volgen van de procedure beoogd wordt.

Anders dan in menig andere industrie is consistentie een hele belangrijke factor in de chemische industrie. Het biedt een vorm van zekerheid. Als we het hebben over veiligheid en betrouwbaarheid dan moet ik ervan op aan dat de afspraken die gemaakt zijn ook nageleefd worden. ‘Begrip’ is in dat opzicht onvoldoende omdat er immers verschillen kunnen bestaan tussen interpretatie van wet en regel. Het aantoonbaar kunnen maken van het volgen van de regels is nodig om het vertrouwen eerst maar te krijgen.

Van alle bouwstenen is dit degene die maatschappelijk gezien het meest uitdagend zal blijken. Een Just Culture is gebaseerd op ‘vertrouwen’. Dat is geen harde wetenschap. Dat is een optelsom van ervaring en interactie. En als die interactie tot nog toe is opgebouwd uit (een gevoel van) een gebrek aan informatie of negatieve informatie na aanleiding van een incident of bijna incident sta je als sector (industrie) op achterstand. Dan is zeggen dat je ‘begrijpt waar het om gaat’ niet voldoende. Je zult structureel moeten laten zien dat je om kunt gaan met het gereedschap (lees: de regels volgt) zodat áls er wat mis gaat en jij meent hamer ineens voor iets ander te moeten gebruiken dat aannemelijk gemaakt kan worden.

Voorbeeld: machineonderhoud. Regel: bij controle van productiemachine standaard stroom eraf. In dit geval was er in een roterende schroef een stuk metaal losgeschoten en die verhinderde de roterende werking van de machine. Dat betekent dat de machine juist 'met beleid' moest worden aangezet om het stuk metaal te kunnen verwijderen om zo het productieproces weer op gang te helpen. Begrip van de regel is dus nodig om te weten hoe en op wat voor manier er van te kunnen afwijken. Alleen te stellen dat beweging nodig is om het euvel te verhelpen is onvoldoende. Beide varianten hebben zich namelijk voorgedaan.

De eerste, minder geslaagde poging resulteerde weliswaar in het losschieten van het belemmerende stuk metaal waardoor de monteur in kwestie 3 vingers is kwijtgeraakt. In een alternatieve situatie zijn de werktekeningen van de machine geraadpleegd, zijn twee aanvullende onderhoudsteams geconsulteerd en is de producent benaderd over mogelijke ervaring met dit soort incidenten. Ook hier is uiteindelijk de oorspronkelijke regel overtreden – de machine is aangezet tijdens de reparatie. Maar omdat zorgvuldig van tevoren de risico's van de draaibeweging in kaart zijn gebracht is het stagnerende element niet losgeschoten, maar gecontroleerd 'losgemaakt'. De procedure is vervolgens uitgebreid en aangescherpt.

5. Deel van het geheel

De veiligheidsmaatregelen die worden genomen, moeten in dit vijfde element worden afgewogen tegen andere doelen van de organisatie. Organisaties en politici hebben de neiging te stellen dat veiligheid altijd de eerste prioriteit heeft. Maar dat kan in de echte wereld nooit waar zijn. Een organisatie levert een product of een dienst en dat product of die dienst moeten voor de samenleving betaalbaar zijn en op tijd worden geleverd. Niet als het te laat is. En natuurlijk moet ook het veiligheidsniveau voor de samenleving acceptabel zijn. Er zal dus altijd sprake moeten zijn van het vinden van een evenwicht tussen strijdige doelstellingen. Als een van de doelstellingen wordt verwaarloosd zal het resultaat onvoldoende zijn. Door te stellen dat veiligheid de hoogste prioriteit heeft wordt dat zoeken naar evenwicht uit beeld geduwd, want het kan per definitie niet plaatsvinden.

Maar natuurlijk, want onvermijdelijk, vindt de afweging tussen veiligheid en andere doelen wel plaats en dat moet onder ogen worden gezien. Alleen dan is het immers mogelijk de gemaakte afwegingen met anderen te delen en zeker te stellen dat inderdaad zowel voor de organisatie in het bijzonder als voor de samenleving als geheel de beste keuzes zijn gemaakt. En dus de optimale balans is gevonden.

Veiligheid als integraal onderdeel van de bedrijfsvoering – eigenlijk net als de industrie onlosmakelijk verbonden is met de maatschappij. Maatregelen staan niet op zich. Een kostenafweging of investering heeft effect binnen alle gelederen van een bedrijf, organisatie of sector. Veiligheid is nooit een doel op zich, maar altijd het resultaat van verschillende afwegingen en keuzes.

> Voorbeeld: nieuwe onderzoekstechnieken tonen aan dat bestaande meetapparatuur om schadelijke deeltjes te detecteren veel te grote poriën hebben om de betreffende deeltjes 'te vangen'. Het feit dat ze op de metingen niet voorkomen betekent niet dat ze er niet zijn, maar dat we niet kunnen aantonen dat ze er zijn. Met andere woorden: de meetapparatuur is niet adequaat. Deze nieuwe inzichten en dus de eventuele toepassing daarvan in de industrie reiken verder dan het installeren van een aangepast filter. We zien dingen die we voorheen niet zagen c.q. konden zien. De letterlijk toegevoegde dimensie betekent dat we beter kunnen zien en nauwkeuriger kunnen waarnemen. We kunnen dus maatregelen nemen om de aanvullende risico's die ons nu ook opvallen weg te nemen. Het heeft geen zin om dat geïsoleerd op te pakken. Investeringen zijn waarschijnlijk ontzettend hoog en de maatregel beperkt houdbaar. Er zal gekeken moeten worden naar het hele systeem en wat deze nieuwe inzichten toevoegen aan begrip voor de huidige situatie. Zijn er aanvullende maatregelen nodig? En zo ja, waar zullen we ons begrip van het systeem dat fundamenteel moeten aanpassen? Is dat in de wet? De betreffende regelgeving of slechts in de onderliggende richtlijnen?

Veiligheid heeft geen prijs, zij kost alleen maar. Een gevleugelde uitspraak die tot op zekere hoogte ook 'van waarde' is. Veiligheid is een gevoel van zekerheid waar we als samenleving een bepaalde waarde aan hechten. Op het moment dat de economische voorspoed zich ontwikkelt stijgt ook de behoefte aan veiligheidsmaatregelen. We kunnen meer, we willen meer… maar dus ook meer zekerheid. Het geheel moet kloppen. Veiligheid is geen sluitpost, maar deel van het geheel.

De aanschaf van een nieuwe machine betekent een effectiviteitsslag in de productiecapaciteit… maar ook een aanvullende risico voor onze bedrijfsvoering. Dus bewustwording, nascholing, extra maatregelen, extra procedures. Het is een integrale investering – dus ook in veiligheid.



6. Veerkracht

De wereld is fundamenteel onvoorspelbaar. Daarom is weerbaarheid, veerkracht, onmisbaar als je een organisatie zeer betrouwbaar wilt maken. Het begint ermee dat de techniek en de procedures aan specifieke eisen moeten voldoen. Maar het belangrijkste is de weerbaarheid van de mens. De actoren binnen de organisatie moeten de kennis en de kunde hebben om in onverwachte situaties de juiste beslissingen te kunnen nemen. Ze moeten weten hoe te handelen als dingen niet gaan volgens planning of verwachting, hoe afwijkingen op te vangen, wat te doen en naar wie te luisteren. Omdat de wereld fundamenteel onvoorspelbaar is, kan immers niet elke mogelijke situatie in een procedure worden gevangen.

> Chemisch bedrijf in het zuiden van het land. Een man overlijdt bij inspectie van een tank. Er wordt een onderzoek ingesteld en er komt een rechtszaak. Het bedrijf wordt veroordeeld tot het betalen van een schadevergoeding (ca. 40.000 euro) aan de weduwe. De vrouw wil het geld niet maar vraagt de rechtbank om het bedrijf te verplichten het geld aan te wenden voor een interne voorlichtings-campagne op het gebied van veiligheid. Zelf gaat ze er ook actief op uit om haar ervaringen te delen bij andere bedrijven. Door haar keuze en proactieve houding zijn er sindsdien ettelijke miljoenen geïnvesteerd in voorlichting, events, lezingen en symposia waar haar c.q. hun verhaal is verteld en gedeeld. Zo heeft de dood van deze medewerker en het narratief rondom dit tragische ongeluk een constructieve uitwerking op het veiligheidsbewustzijn en daarmee op de weerbaarheid in de hele regio en sector.

Interessant: de menselijke eigenschappen die maken dat mensen in een bepaalde situatie falen, zijn precies dezelfde eigenschappen die in een net iets andere situatie maken dat de mens juist de zaak redt. Het is dus niet verstandig te proberen de mens uit het systeem weg te ontwerpen. Het systeem moet eerder zo worden ontworpen dat de mens veel vaker de held is dan de faalfactor. Dat kan door die feilbare mens een Just Culture te bieden en te ondersteunen met zaken als teamwork, checklists en bewezen effectieve procedures.

Als de incidenten in vertrouwen (1: Just Culture) met elkaar zijn gedeeld (2: Verhalen vertellen), en vervolgens zijn geanalyseerd (3: Diepe analyse), als de regels en procedures erop zijn afgestemd (4: Regels zijn gereedschap) en de afweging rondom veiligheids-maatregelen is gemaakt (5: Deel van een geheel), dan is het aan de weerbare mensen (6: Veerkracht) om weer in de praktijk met de uitkomst aan de slag te gaan. En dat kunnen die mensen alleen als ze erop vertrouwen dat hun beslissingen geen repercussies zullen hebben, ook als het achteraf de verkeerde beslissingen blijken te zijn (1: Just Culture). Zo is de cirkel rond.

5. VIJF STAPPENPLAN

Hoe verloopt het ontwikkelen van een veiligheidscultuur die is gebaseerd op een Just Culture? Deze paragraaf schetst het proces van implementatie.

1. Omarmen Just Culture

De eerste stap die moet worden gezet op weg naar een Just Culture is dat het managementteam, de CEO voorop, deze inzichten onderschrijft. Meteen daarna moeten ook het midden- en lijnmanagement de gedachte achter de Just Culture omarmen en uitdragen. Dit is een fundamentele stap. Zonder deze stap hebben de verdere stappen geen zin.

Een mogelijke aanpak is een sessie van de CEO en het managementteam waarin de Just Culture aanpak wordt gepresenteerd en besproken. Benodigde tijd minimaal twee uur. Nadat is besloten deze aanpak in te gaan voeren volgt een bijeenkomst van de hele SHEQ-afdeling, wederom met een introductie gevolgd door een discussie, maar dan uitgebreider. Benodigde tijd minimaal een dagdeel.

2. Inventarisatie

Inventariseren kan op twee manieren worden opgevat en uitgevoerd. Het betreft een interne en externe inventarisatie. Intern heeft betrekking op de bestaande bedrijfsvoering van een organisatie en is 'betrekkelijk' eenvoudig als de processen en procedures feitelijk op orde zijn *(zie bijlage 2)*. De externe inventarisatie is een ander verhaal. Hier betreft het de maatschappelijk en juridische context waarin een Just Culture effectief zou moeten kunnen functioneren. De voorwaarden en condities die daarvoor nodig zijn, zijn in principe niet anders dan in besloten organisatorische zin maar de reikwijdte en de complexiteit van het construct waarin die principes ingebed zouden moeten worden is vele malen groter.

Dit is een taak voor de SHEQ-afdeling, want die is het meest intensief betrokken bij de status quo en kan waarschijnlijk binnen enkele dagen een inventarisatie daarvan gereed hebben, als die al niet kant en klaar beschikbaar is.

3. Analyse

De derde stap is lastiger. De bevindingen van de tweede stap worden vergeleken met de werking van Just Culture. Hoe verhouden zich de bestaande activiteiten tot de bouwstenen van een veiligheidscultuur? Het beantwoorden van die vraag vereist een goed begrip van die bouwstenen en daarom worden die straks in de inhoudelijke bespreking van de Just Culture kort toegelicht.

Wederom een taak voor de SHEQ-afdeling. Hoe doen we nu onze analyse. Stoppen we wanneer we vaststellen dat er een procedure is over- treden en leggen we automatisch extra nadruk op compliance, of kijken we verder? Reageren we op een statistiek die duidt op een probleem door aanvullende procedures en regels te bedenken, of kijken we dieper? Wat voor regels en procedures hebben we eigenlijk, zijn die vooral of misschien zelfs uitsluitend gericht op documenteren van handelingen en afleggen van verantwoording, of proberen ze het handelen in de praktijk te ondersteunen? Zoeken we na een incident vooral naar verantwoordelijken en misschien wel naar schuldigen, of zoeken we zonder vooroordelen en hindsight-bias naar oorzaken?

4. Aanpassen en/of toevoegen

Als in de vorige stap is vastgesteld dat de bestaande aanpak afwijkt van wat binnen een Just Culture de bedoeling is, moet de aanpak worden aangepast. Dit is een lastig moment, want hier begint daadwerkelijk de verandering van een bestaande cultuur naar ééntje die gebaseerd is op een Just Culture. Tegelijk is het concept niet ingewikkeld. Een cultuur komt in deze context neer op een set van gewoontes en verandering van die gewoontes ontstaat vanzelf. Niet door er uitgebreid over te blijven praten, maar door het in de dagelijkse praktijk daadwerkelijk anders te gaan doen.

Het wordt eentonig, maar ook dit is een taak voor de SHEQ-afdeling. Wanneer in de vorige stap blijkt dat de bestaande praktijk niet overeenkomt met de aanpak die hierna bij de verschillende bouwstenen wordt beschreven, moet de bestaande aanpak worden aangepast. De cultuurverandering van de organisatie begint daarmee daadwerkelijk en wel binnen de SHEQ-afdeling.

Naast aanpassing van bestaande elementen zou het ook kunnen zijn volledig ontbrekende bouwstenen moeten worden toegevoegd. Zoals gezegd zijn veel bouwstenen meestal wel in

aanleg aanwezig; degene die vaak ontbreken zijn de elementen 5: Deel van een geheel, en 6: Veerkracht. Dat zijn ook de lastigste bouwstenen, want deze vragen erom de verantwoordelijkheid zo dicht mogelijk bij de operatie neer te leggen. Daarmee wordt het idee losgelaten dat het management alle aspecten van een operatie volledig kan en moet controleren. Dat loslaten wordt gemakkelijker door te beseffen dat die controle vaak slechts de illusie van controle is.

Dit is het moment waarop het uitvoerende deel van de organisatie, dus het lijnmanagement en de actoren op de werkvloer, bij het proces worden betrokken. Ook dit begint weer met een presentatie van de visie en een gesprek daarover binnen de verschillende delen van de organisatie. Vervolgens wordt de individuele kennis en de kunde op de werkvloer bekeken en waar nodig bijgewerkt en tegelijk wordt het belang van rapporteren benadrukt: geef aan wanneer processen niet werken of niet kunnen worden toegepast, trek aan de bel wanneer je denkt dat kennis en kunde tekortschieten, zowel bij je zelf als bij collega's. Weet dat daar geen sancties uit voortvloeien, maar dat naar oplossingen zal worden gezocht.

5. Verbinden

De vijfde en laatste stap is het verbinden van alle bouwstenen zodat ze elkaar versterken en vervolmaken. Die verbinding creëert de veiligheidscultuur, de structureel en constant lerende organisatie, die mogelijk is gemaakt door het invoeren van de eerste bouwsteen, het element van de Just Culture.

Deze laatste stap is voor de SHEQ-afdeling en de werkvloer, inclusief lijnmanagement, samen. Laat zien dat rapporten en meldingen worden benut en laat dus weten wat er mee is gedaan. En als er na analyse niets mee wordt gedaan, waarom niet. Het zwaartepunt van deze stap ligt bij het lijnmanagement, want dat moet bewaken dat kennis en kunde daadwerkelijk aanwezig zijn en blijven, dat meldingen daadwerkelijk worden gedaan wanneer processen niet werken of worden overtreden, en dat de verhalen achter die voorvallen daad- werkelijk bij de SHEQ-afdeling terecht komen voor diepe analyse.

Belangrijk hier is dat de verbinding van de elementen niet overkoepelend, op organisatieniveau plaats vindt, maar apart om elke activiteit binnen de organisatie heen. De visie is organisatie breed en overal hetzelfde, de uitwerking is lokaal en volledig toegesneden op de lokale situatie van het lokale proces.

Het eindresultaat van de implementatie van deze zes bouwstenen is een organisatie waarin de taken en verantwoordelijkheden bewust, zichtbaar en effectief zijn verdeeld.

Het topmanagement zorgt voor een **Just Culture** en schept zo de ruimte waarin een veiligheidscultuur kan groeien.

De actoren in de eerste lijn…

- ✓ beschikken over **kennis en kunde**;
- ✓ **melden** dingen die verkeerd gaan;
- ✓ vertellen **het verhaal achter** een voorval;
- ✓ **trekken aan de bel** wanneer regels en procedures niet blijken te werken in de praktijk.

Het lijnmanagement…

- ✓ **bewaakt** dat de actoren inderdaad de benodigde kennis en kunde bezitten;
- ✓ **biedt aanvullende training** aan indien dat niet het geval is;
- ✓ verzamelt de **verhalen achter de voorvallen** en achter regels en procedures die niet werken;
- ✓ zorgt er voor dat die de **EHSQ-afdeling bereiken** zodat ze kunnen worden geanalyseerd.

De EHSQ-afdeling zorgt voor de **analyse** en voor de ontwikkeling van **regels en procedures**, die **gereedschap** zijn voor de actoren in de eerste lijn. De afdeling gebruikt zelf ook gereedschap, zoals Bow-Tie, TRIPOD, Lean Six Sigma, enz. Maar het is niet nodig de actoren in de eerste lijn, de mensen die in de praktijk dingen doen, hiermee te belasten. Die hebben als hun gereedschap alleen de uitkomst van de EHSQ-afdeling nodig: regels en procedures die echt helpen. *De uitdaging voor allen* is de overkoepelende **visie** voor ogen te blijven houden en de zes elementen zodanig met elkaar te blijven verbinden dat het proces van constante verbetering in stand blijft. *(zie ook afbeelding 1: DEGAS ROTONDE op pagina 6)*

Zijn de verbindingen tot stand gekomen en werken ze ook echt? Dan is het moment aangebroken om het toezicht bij het proces te betrekken. Daar zal in de volgende fase van dit project aandacht aan worden besteed. Het gaat dan over het laten groeien van vertrouwen over en weer: vertrouwen van de Inspectie in de organisatie, dat de Just Culture goed is ingevoerd, en van de organisatie van het toezicht, dat die de ruimte geeft om de Just Culture te laten functioneren.

Komt dat vertrouwen tot stand, dan kunnen organisatie en Inspectie samen het gesprek met het Openbaar Ministerie aangaan om te onderzoeken of ook het OM bij de Just Culture kan worden betrokken.

Bonafide en malafide

Incidenten zijn deel van het normale proces van een organisatie. Door straf in het vooruitzicht te stellen kun je ze dus niet voorkomen. Dit is de overtuiging die aan de basis ligt van de veiligheidscultuur waarvan de elementen zojuist zijn geschetst. Incidenten ontstaan vrijwel nooit uit kwade trouw, uit opzettelijke fouten of bewuste roekeloosheid en strafvervolging werkt in de meeste gevallen averechts. De dreiging van straf kan er immers toe leiden dat te goeder trouw gemaakte fouten niet worden gemeld, uit angst voor vervolging; het kan ook gebeuren dat professionals op hun hoede raken en defensief beginnen te werken.

Maar wat als een probleem wel degelijk te kwader trouw is veroorzaakt? Dan valt het buiten het werkgebied van de Just Culture en moet het buiten de organisatie worden afgehandeld, middels inspectie, handhaving en sancties.

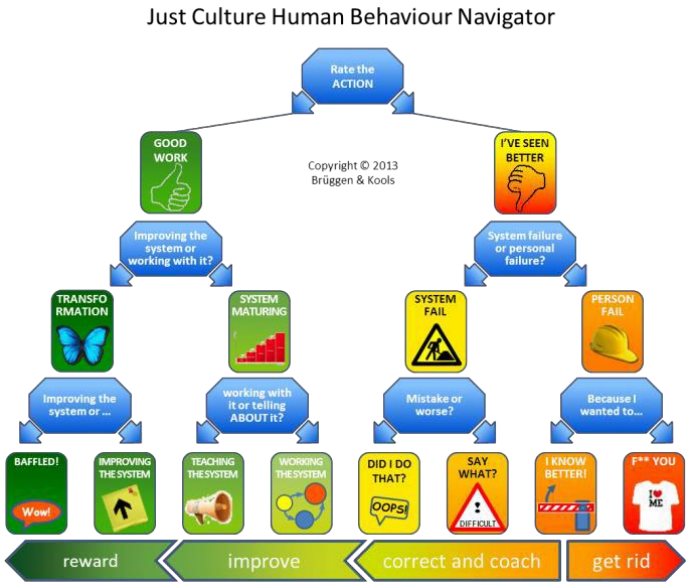
Vanuit maatschappelijk oogpunt is het noodzakelijk die uitzonderlijke gevallen van criminaliteit op te sporen en degenen die zich eraan schuldig hebben gemaakt strafrechtelijk ter verantwoording te roepen. De scheidslijn tussen bonafide en malafide gedrag is daarom cruciaal in een Just Culture. Maar waar loopt die lijn en wie trekt die?

Scheidslijn

In de literatuur over Just Culture wordt er steevast op gehamerd dat er 'geen tolerantie is voor onaanvaardbaar gedrag'. Maar daarop volgt even steevast de observatie dat grenzen tussen aanvaardbaar en onaanvaardbaar gedrag niet vastliggen. In een Just Culture zijn ze onderwerp van permanente discussie tussen de professionals. Als de regels niet zijn nagevolgd, is het niet zeker of je dat als een overtreding kunt aanmerken. Het woord 'overtreden' suggereert immers dat de regel verstandiger is dan de mens en dat het voorschrift voorrang heeft boven de professionele inschatting van de situatie. Terwijl er misschien goede redenen waren om regels aan te passen aan de praktijksituatie en om in deze context tegen het voorschrift in te gaan. Vooraf grenzen trekken rondom overtredingen is niet goed mogelijk.

Het is zelfs een kwestie van interpretatie of een fout met opzet is begaan. Schuld en opzet zijn niet vanzelfsprekend onderdeel van de beschrijving van een gebeurtenis: die moeten aan een persoon in deze situatie worden toegeschreven. Het uiteindelijke oordeel over schuld, opzet en roekeloosheid moet van geval tot geval worden geveld. Dat oordeel vereist dus voortdurend overleg. Om bijvoorbeeld nalatigheid te kunnen herkennen, moet de staf van een organisatie aanhoudend in gesprek blijven over de vraag wat redelijkerwijs te verwachten valt van professioneel gedrag.

Kortom, de grenzen en de oordelen zijn wel te bepalen, maar in een voortdurende onderlinge discussie. De inzet daarvan is niet het individu te verontschuldigen of te beschuldigen, maar uit te maken wat het meest bijdraagt aan veiligheid en rechtvaardigheid. Er zijn beslisbomen, toolkits en analyse-instrumenten in omloop die helpen dit gesprek te voeren en te bedenken wat aanvaardbaar is en wat niet. Zoals de Just Culture Human Behavior Navigator van Job Brüggen en Patrick Kools.



Wie trekt de lijn?

Maar als het oordeel over gedrag een kwestie is van interpretatie, dan is de belangrijkste vraag wie de lijn mag trekken tussen aanvaardbaar en onaanvaardbaar gedrag. Die vraag is zelfs crucialer dan de vraag wáár hij precies wordt getrokken.

Een organisatie werkt niet in een vacuüm. Ze heeft altijd te maken met een of meerdere Inspecties, het Openbaar Ministerie, en meestal ook omwonenden of andere burgers. Ook die zullen het gedachtengoed achter de Just Culture moeten begrijpen en omarmen wil een organisatie volledig volgens een Just Culture kunnen werken. Heeft een organisatie geen Just Culture, dan wordt de lijn tussen malafide en bonafide gedrag eenvoudigweg getrok- ken door het Openbaar Ministerie. Maar is er wel een Just Culture, dan wordt die scheidslijn onderwerp van gesprek tussen de organisatie, de inspectie en het OM.

Uitgangspunt daarbij is dat het OM geen vervolging instelt als er fouten zijn gemaakt, tenzij er sprake is van opzet of grove nalatigheid. Maar wie bepaalt of daarvan sprake is geweest? Wie trekt de lijn? Het OM? Dat lijkt uit te lopen op een cirkelredenering.Er zijn wel alternatieven te bedenken. Zo kan de taak worden uitbesteed aan een rechter van instructie, er kan een rol zijn weggelegd voor tuchtrecht, of er zijn samenwerkings- verbanden denkbaar waarin het OM is opgenomen als een van de partners. Al deze opties hebben hun verdiensten en hun beperkingen. Het belangrijkste is dat de scheidslijn wordt getrokken door een instantie die onafhankelijkheid paart aan professionele expertise, zodat vervolging alleen wordt ingesteld in uitzonderlijke gevallen.

Ook binnen de organisatie zelf moet worden besloten wie de grens trekt tussen aanvaard- baar en onaanvaardbaar gedrag. Welke afdeling of welke instantie krijgt die bevoegdheid? En hoe krijgt de organisatie in haar geheel het gezag om gedrag intern te beoordelen? Dit is een beetje een kip-ei probleem, want de organisatie kan die ruimte pas krijgen als anderen, met name de Inspectie en het Openbaar Ministerie, de overtuiging hebben dat de organisatie inderdaad werkt volgens een Just Culture.De enige uitweg uit dat dilemma is om daadwerkelijk te beginnen. Pas zo goed mogelijk de Just Culture principes toe in de praktijk, en neem dan in eerste instantie de Inspectie en in tweede instantie het OM daarin mee. De gesprekken over de scheidslijn maken deel uit van de Just Culture, en goede afspraken over de vraag wie de grens trekt hebben groter gewicht dan de plaats van de grens zelf.

BIJLAGE II

Bestaande systemen

Nu de contouren van de Just Culture zijn geschetst is het van belang te bedenken dat zo'n Just Culture niet in plaats komt van bestaande methoden om veiligheidsniveaus te verhogen. Een Just Culture vult deze aan en versterkt ze.

Neem bijvoorbeeld de Life Saving Rules uit het Hearts & Minds programma van SHELL. Veiligheid begint vrijwel altijd met zulke 'common sense' regels en tegenwoordig hanteren steeds meer organisaties soortgelijke Life Saving Rules.

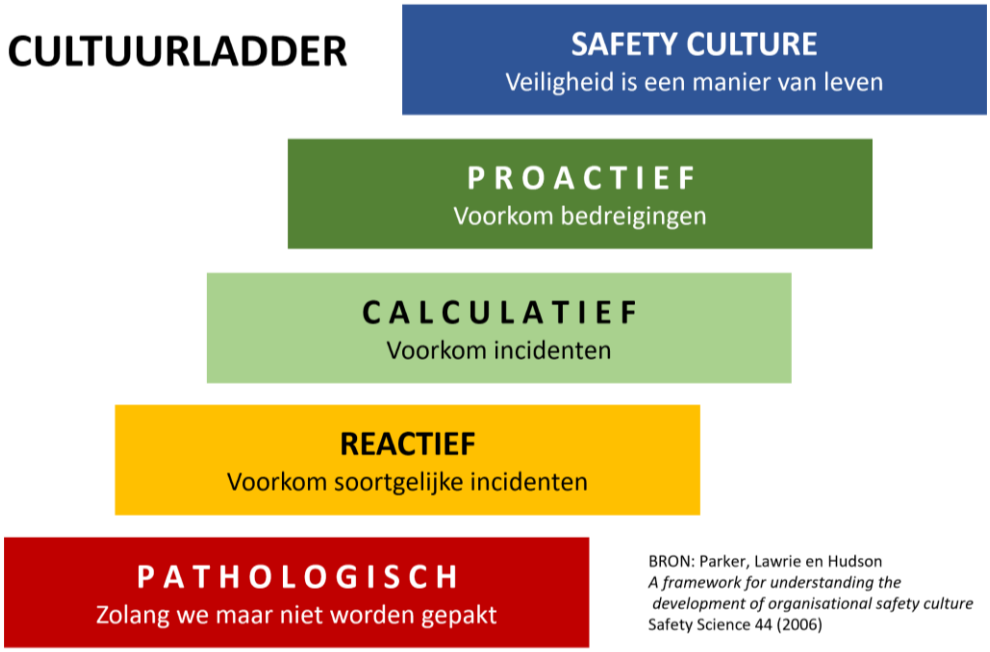


De poster campagne van Shell stelt dat je wordt ontslagen als je de regels overtreedt. Dat werkt ook goed bij malafide gedrag, als mensen hun werk doen vanuit de houding 'ik heb lak aan regels'. Maar bij bonafide gedrag is de Just Culture aanpak vruchtbaarder: waardoor of waarom werd de regel overtreden? Was daar een reden of aanleiding voor? Wat kan de organisatie daarvan leren?

Als tweede laag worden, ook bijna altijd, bewezen effectieve processen ingevoerd. In de luchtvaart noemt men ze Standard Operating Procedures, elders ook wel processen, protocollen of werkvoorschriften. In eerste instantie ontstaan die reactief, maar vervolgens worden ze ook proactief ontwikkeld.

Het derde en meest recente niveau in het denken over veiligheid bestaat uit aandacht voor de cultuur in de organisatie. Op dat gebied wordt regelmatig de zogenaamde veiligheids- ladder gehanteerd. Het concept is gebaseerd op de cultuurladder, een model van Parker, Lawrie en Hudson, (zie: A framework for understanding the development of organisational safety culture, Safety Science 44, 2006, pagina 551–562) en is tegenwoordig dé graadmeter om de mate van 'veiligheidsvolwassenheid' van een organisatie aan te geven.

*De term 'ladder' is daarbij wat misleidend, want het is geen ladder die je beklimt, van Reactief, via Proactief, naar een Safety Culture. Het is mogelijk, en ook beter, de onderste sporten van de ladder over te slaan en direct aan een Safety Culture te gaan werken. De **c**ultuurladder is vooral een meetinstrument om de cultuur binnen een organisatie te analyseren en de stand van zaken vast te stellen. De Safety Maturity Tool (SMT) is op deze ladder gebaseerd. Een belangrijk gemis van deze op zich nuttige tools is dat crimineel gedrag buiten beeld blijft, terwijl dat toch de grootste bron kan zijn van problemen.*



De bovengenoemde eerste twee lagen, de common sense rules en de protocollen, zijn aanvankelijk effectief, maar daarna loopt de ontwikkeling vaak vast in een moeras van controle- en dus ook van verantwoordingsprocessen. Bijkomend nadeel is dat de nadruk steeds meer komt te liggen op beheersing van processen. Daardoor is alle aandacht erop gericht te voorkomen dat zaken verkeerd gaan, en ligt de focus op de systeemwereld. Dit gaat ten koste van aandacht voor de professional in de eerste lijn, de actor die optreedt in de leefwereld, en ten koste van diens ondersteuning. De aandacht is er niet langer op gericht te bevorderen dat zaken goed gaan.

*Gebruik je de **c**ultuurladder vervolgens als instrument om hogerop te komen, dan versterk je dit nadeel. De ladder is immers vooral een instrument voor de wereld van de systemen en de nadruk komt daardoor al gauw weer op toezicht en handhaving te liggen.*

Bij alle aandacht voor cultuur is het handig vooral uit te gaan van gedrag als basis van een analyse, want gedrag is, anders dan cultuur, direct zichtbaar. Een Just Culture, met haar aandacht voor gedrag, maakt het mogelijk de balans te herstellen tussen voorkomen dat dingen fout gaan en bevorderen dat dingen goed gaan. Zo kom je tot hoge betrouwbaarheid van de organisatie.

Opgesteld in opdracht van het **Ministerie Infrastructuur en Waterstaat door:**
Benno Baksteen
Max Drenth
Peter Paul Leutscher
Anne Verbeeck