

Arbejds miljøet ved udbud af renovationsarbejde

Demonstrationsprojekt for indarbejdelse og efterlevelse af arbejdsmiljøkrav ved udbud og udførelse af renovationsopgaver

Projektet er udført for **Branchearbejds miljørådet for Transport og engros** af Ole Busck, Aalborg Universitet, Institut for samfundsudvikling og planlægning, i perioden august 2003 - november 2005.

1. del Hovedrapport

Kortlægning og vurdering af erfaringer med varetagelse af arbejdsmiljøhensyn ved udbud og drift af renovationsarbejde

Analyse af virkemidler

Thomas Hansen, 'controller' i Greve kommune: "Her i kommunen lægger vi vægt på arbejdsmiljøet, fordi vi skal, og så fordi vi lægger vægt på god service. Det kræver gode folk, og så må vi komme dem i møde. De og deres problemer skal tages seriøst, så vil de meget gerne spille med, og de skal have indflydelse, mærke at de bliver hørt. Vi snakker simpelthen med dem! Kvalitet i ydelsen, godt arbejdsmiljø og oplevelsen af en god arbejdsplads, hvor man bliver 'taget om', hænger sammen."

Indhold:	side
1. Indledning om projektets baggrund	3
2. Formål og problemstilling	4
3. Metode: Undersøgelsens fremgangsmåde og forudsætninger	7
4. Hvordan er det gået med skraldemændenes arbejdsmiljø?	9
5. Kommunernes udbyderansvar ved renovationsarbejde, den nye lovgivning	16
6. Arbejdsmiljøproblemerne og deres årsager	18
<i>De vigtigste faktorer i skraldemændenes arbejdsmiljø:</i>	
- Indsamling i skel	
- Indsamling inde fra ejendommene	
- 'Problemadresser'	
- Midtbyer og sommerhusområder	
- Skraldemændenes 'unoder'	
- Materiellets betydning	
7. Virkemidler og krav i udbudsmaterialet	24
7.1 EU-udbudsreglerne og muligheden for at stille arbejdsmiljøkrav	
- 3 måder at stille arbejdsmiljøkrav på	
- Arbejdsmiljø som tildelingskriterium	
- Arbejdsmiljø ved 'Økonomisk mest fordelagtige bud'	
- Arbejdsmiljø ved 'Laveste pris'	
7.2 Udbudsperiodens længde, personaleovertagelse og driftsform	
- Virksomhedsoverdragelse	
- Driftsform	
7.3 Arbejdsmiljøvurdering af renovatør som udvælgelses- eller tildelingskriterium	
7.4 Oplysning om vanskelige afhentnings- og indsamlingsforhold i udbudsmaterialet	
- Tre løsningsmodeller i forhold til 'problemadresser'	
7.5 Procedure for løsning af 'problemadresser'	
- Særgebyr og dispensationer	
7.6 Arbejdsmiljø i kvalitetssikringssystemer	
7.7 Specifikke arbejdsmiljørelaterede krav til opgavens udførelse	
- specifikke krav til materiel	
7.8 Krav vedrørende mandskabet, uddannelse, arbejdsmiljøpolitikker mv.	
- Sociale klausuler	
7.9 Incitamerter og sanktioner	
8. Virkemidler i opfølgning på udbud og medvirken til opgavens udførelse	47
- Kommunernes holdning til skraldemændenes arbejdsmiljø	
- Tekniske og organisatoriske løsninger	
- Samarbejdsformer	
- Deltagelse og selvstyre	
Bilag: Lister over interviewede kommuner og øvrige informanter	54
Litteraturliste	56

1. Indledning

Projektet er udført for BAR Transport og engros af Ole Busck, Aalborg Universitet, Institut for samfundsudvikling og planlægning.

Styregruppen har bestået af:

Michael Bacci, arbejdsmiljøkonsulent i HTS-A og arbejdsgiversidens konsulent i BAR ,
Kjeld Jensen, miljøkonsulent i 3F og arbejdstagersidens konsulent i BAR
samt den projektudførende.

Der har været afholdt et følgegruppemøde med følgende deltagere:

Henrik Kehler, HTS-A og BAR Transport og Engros

Kjeld Jensen, 3F og arbejdstagerkonsulent i BAR Transport og engros

Gert Hansen, R98

Palle Nissen, R98

Finn Kristiansen, Marius Pedersen

Lasse Hansen, Kolding kommune

Gert Rasmussen, R98

Birgit Holmboe, Videncenter for affald

Hanne Johnsen, AffaldDanmark

Jens Peter Nørgård, DAKOFA

KL og Reno-Sam var inviterede, men kunne/kom ikke. Der blev efterfølgende taget kontakt til disse to organisationer.

Der er aftalt et samarbejde med hhv. DAKOFA og Videncentret om samarbejde i forbindelse med formidling af resultaterne

2. Formål og problemstilling

Projektets formål var at kortlægge og analysere erfaringerne med varetagelse af arbejdsmiljøhensyn i kommunernes udbud og drift af renovationsarbejde samt at identificere og beskrive 'best-practice' eksempler..

I 2001 blev offentlige udbyderes arbejdsmiljømæssige ansvar ved udbud af tjenesteydelser lovfæstet (BM 2001). Projektet har sigtet på at vise, hvordan kommuner og affaldsselskaber, der udliciterer renovationsopgaver, kan leve op til dette ansvar i udbud og opfølgning på opgavens udførelse. Virkemidler til varetagelse af arbejdsmiljøhensyn i udbudsmaterialer og drift er undersøgt i et udvalg af kommuner, og virkemidlernes effekt i forhold til det faktiske arbejdsmiljø er vurderet. Det konkrete arbejdsmiljø afhænger imidlertid af de tre involverede parters adfærd, kommune, renovatør og skraldefolk. Derfor har undersøgelsen inddraget de private parters holdninger og praksis og søgt en samlet vurdering af betingelser og muligheder for tilvejebringelse af et forsvarligt arbejdsmiljø ved renovationsarbejde i udbud.

De fleste kommuner har for længst indarbejdet arbejdsmiljøhensyn i deres forvaltning af renovationsopgaver og i udbudsmaterialer, ikke mindst efter at Arbejdstilsynets anvisning 4.1.0.1 "Manuel håndtering og transport af dagrenovation" udkom i 1993. Der foreligger således erfaringer hos medarbejdere i kommuner og affaldsselskaber om, hvordan man mest hensigtsmæssigt håndterer arbejdsmiljøkrav til adgangsveje mv. over for borgerne og gennem udbudsmaterialet får en renovatør, der tager hånd om arbejdsmiljøet. Undersøgelsen bygger på dette erfaringsmateriale, indsamlet gennem interviews og skriftligt materiale fra kommuner og affaldsselskaber mv. Der er desuden indsamlet erfaringer fra en række renovationsvirksomheder og repræsentanter for deres ansatte samt fra ressourcepersoner i øvrigt.

Målgruppen er primært kommuner, fælleskommunale affaldsselskaber og renovationsvirksomhedernes ledelser og ansatte. Projektet forekommer særlig relevant på baggrund af strukturreformen og den omlægning af udbud og drift af renovationsopgaver, der vil finde sted i den forbindelse.

Projektet vedrører indsamling af dagrenovation og genanvendelige materialer (At-anvisningens område) fra private husstande og byerhverv, hvor langt den største del af skraldemændene i Danmark er beskæftiget (Kjær 1996). Der er fokuseret på de fysiske belastninger i kraft af det manuelle arbejde, vanskelige adgangsveje og u hensigtsmæssig udførelse af arbejdet, som Arbejdsmiljøinstituttets store undersøgelse af renovationsarbejde fremhævede som de væsentlige faktorer i skraldemændenes arbejdsmiljø (Midtgård 1999). Effekten af ensidige og gentagne belastninger i arbejdet, forceret arbejdstempo mv. viser sig i den relativt højre incidens for arbejdsulykker og bevægeapparatslidelser blandt renovationsarbejdere i Arbejdstilsynets statistik (ibid).

Projektet afgrænses grundlæggende af den problemstilling, der rejste sig i forbindelse med den stærkt stigende udlicitering af offentlige tjenester, herunder indsamling af dagrenovation, som skete i 90'erne. Det primære arbejdsgiveransvar for de ansattes arbejdsmiljø overførtes herved til private virksomheder, men arbejdet, hvad enten det var buskørsel, renovation eller rengøring, foregik fortsat på den offentlige udbyders domæne

og derfor under en række betingelser, som den private arbejdsgiver ingen indflydelse havde på, fx køreplaner eller adgangsveje hos grundejere. Lovgivningen fra 2001 var et længe forberedt initiativ for at lovfæste myndighedens medansvar for arbejdsmiljøet. Den offentlige udbyder har alene indflydelse på disse betingelser og er således uundværlig som "loyal" medspiller i sikringen af arbejdsmiljøet (L 172). Lovgivningen tog endvidere sigte på at modvirke "uacceptabel konkurrence på et dårligt arbejdsmiljø" (ibid). Bekendtgørelsen om udbyderansvar (BM 2001) har præciseret, at det er udbyderens oplysninger og krav i udbudsmaterialet samt udbyderens medvirken til opgavens forsvarlige løsning, der skal løse problemet.

På renovationsområdet kan bestemmelsen om medvirken dog siges allerede at have været delvis gældende siden At-anvisningens udstedelse, idet denne eksplicit nævner de kommunale regulativers betydning for, at arbejdet kan tilrettelægges og udføres forsvarligt af den private arbejdsgiver. Den juridiske 'rygdækning' for Arbejdstilsynets krav til kommunerne er altid blevet modstridt af de kommunale organisationer og bliver det fortsat (se interviewet med Kommunernes Landsforening i rapportens 2. del). Problematikken har imidlertid været velkendt for kommunerne siden i hvert tilfælde midten af 90'erne, hvor debatten rasede, og Arbejdstilsynet (AT) og de to private parter lagde pres på kommunerne. Ingen kommune kan have været uvidende om, at den i praksis havde betydelig indflydelse på skraldemændenes arbejdsforhold, og en række kommuner har fundet en konkret løsning på problemet med den omdiskuterede hjemmel. Derfor trækker undersøgelsen også på materiale og erfaringer fra udbud, der er indledt før 2001.

Det er imidlertid projektets udgangspunkt, at selv om reglerne efter 2001 er blevet klarere, er der stadig ikke en entydig måde at opfylde udbyderansvaret på, ligesom der ikke kun er en enkelt ansvarlig for et sikkert arbejdsmiljø ved renovationsarbejde. Varetagelsen af en kommunal opgave i privat regi indebærer en mangesidig relation mellem på den ene side bestiller og udfører og på den anden side arbejdsmarkedets to parter, samtidig med at alle tre parter har direkte relationer med hinanden og med kommunens borgere. De tre aktører inden for renovation, kommune, renovatør og skraldefolk har hver en rolle i forhold til sikring af arbejdsmiljøet. Hver aktørs udførelse af rollen er forudsætning for de andres udførelse af deres, og uden samspil mellem aktørerne er det vanskeligt at sikre arbejdsmiljøet. Det er imidlertid kommunen, der som udbyder, opfølger på opgaven og som myndighed, har initiativet og sætter rammerne og betingelserne for samspillet.

Overordnet kan man sige, at ligesom der er grænser for, hvad man kan overlade til kræfternes frie spil i et markedssamfund, og derfor fx har miljølovgivning, er der også grænser for, hvad man kan overlade til kræfternes frie spil på arbejdsmarkedet. Derfor har vi arbejdsmiljølovgivning. Når renovationsarbejde udliciteres, er der tale om en situation, hvor både markedskræfterne og spillet mellem arbejdsmarkedets parter gør sig gældende, og hvor udbyderen kommer i en nøgleposition.

Skraldemændenes og vognmændenes organisationer kunne i princippet aftale sig frem til et bedre grundlag for et sikkert arbejdsmiljø gennem ændring af overenskomstens bestemmelser om aflønning. De har været udsat for et pres i denne retning, ligeså længe som kommunerne er blevet afkrævet et medansvar. AT har ved direkte henvendelse til parterne gjort opmærksom på sammenhængen mellem den fysiske belastning og nedslidning af renovationsarbejdere, det forcerede arbejdstempo og den aftalte lønform.

Parterne har på mange måder medvirket til at fremme AT-reglernes gennemførelse, men har ikke været i stand til at ændre ved aflønningsformen. Overenskomsten bygger stadig på akkordaftalen og præciserer, at "med mindre uforudsete hindringer indtræffer, skal arbejdet være tilendebragt hurtigst muligt" (HTS, ATL og SID 2004, s.79). .

Det har været projektets ide at udrede betingelserne for et forsvarligt arbejdsmiljø ved udliciteret renovationsarbejde, herunder parternes bidrag, og anvise virkemidler til at sikre arbejdsmiljøet ved udbud og drift af opgaven. Skraldemændenes arbejdsmiljø eksisterer i to 'virkeligheder'. En teoretisk, dvs. således som hensigter og krav er formuleret i lovgivning, erklæringer, mål i kvalitetssikringssystemer, udbud mv., og en faktisk, som viser sig i den småløbende skraldemand med en sæk på nakken eller en overfyldt kærre foran sig, man oftest ser. Det ejendommelige er, at alle tre parter vedgår og lever med de to virkeligheder, nikker ja til og beskriver, at der gælder nogle regler, samtidig med, at de praktiserer noget andet. Projektet har søgt at identificere årsagerne til denne dobbelthed og finde frem til de betingelser, hvorunder mistillid og modreaktioner erstattes af samspil mellem parterne og virkelighederne nærmer sig hinanden. De fundne 'best-practice' kommuner er eksempler på en praksis, der kommer nærmest denne tilstand.

Udviklingen gennem 90'erne og til i dag har været karakteriseret af to modsatrettede tendenser. På den ene side et institutionelt pres for at få samfundsmæssige arbejdsmiljøhensyn indført på et tidligere noget forsømt område. På den anden side et politisk-økonomisk ønske om at få mere marked og konkurrence på området og dermed lavere priser for ydelsen. Som det i det følgende vil blive belyst, synes den sidste tendens at have ophævet de positive virkninger af den første.

3. Metode: Undersøgelsens fremgangsmåde og forudsætninger

Projektrapporten falder i tre dele. Første del opridser problemstillingen, som den stiller sig generelt og for de forskellige parter, og redegør for undersøgelsen af de konkrete erfaringer med varetagelse af arbejdsmiljøhensynet ved udbud af renovationsarbejde. Den omfatter en analyse af virkemidler til at få arbejdsmiljøet tilgodeset i forbindelse med udbudsmaterialer og i forbindelse med kommunernes opfølgning og medvirken i den daglige drift. Anden del består af en sammenfatning af virkemidlerne, som har været forelagt de tre parter, og der redegøres for deres bemærkninger. Tredje del er en eksempelsamling med beskrivelse af udbudsmaterialer og praksis i 9 kommuner (7 udbud), som på landsplan vurderes til at have opnået de bedste resultater i kraft af forskellige af de beskrevne virkemidler.

Undersøgelsen baserer sig i analysen af erfaringerne og i udvalget af 'best practice' eksempler på en vurdering af den konkrete arbejdsmiljøpraksis, dvs. således som arbejdet faktisk udføres. De interviewede parters opfattelse af praksis kan naturligvis være forskellig. Metoden 'triangulering' har da været anvendt. Dvs. at parternes og andre observatørers beskrivelse af de samme fænomener og forhold er blevet sammenholdt og afvejet for at komme så tæt på en 'objektiv' beskrivelse som muligt. Men helt objektivt kan det ikke blive, undersøgerens egne erfaringer og holdninger vil altid spille ind. Den projektudførende har selv været parts-aktør i tilblivelsen og implementeringen af At-anvisning 4.1.0.1 som ansat i SiD fra 1985. Aktiviteten på området indledtes med SID's klage til Arbejdsministeriet i 1986 over skraldemændenes arbejdsforhold.

Der er indsamlet skriftligt materiale i form af kommuners og affaldsselskabers udbudsmaterialer, vurderinger af tilbud, regulativer, informationsmaterialer mv. Desuden er benyttet materiale fra en række af de involverede organisationer og institutioner samt forskningslitteratur. Materialet er i nogen udstrækning anført i fodnoter, og litteraturen anført i parentes med reference til litteraturlisten i bilaget.

Over 100 personer er interviewet under møder eller pr. telefon, herunder ledere og medarbejdere i kommunale renovationsafdelinger og fælleskommunale affaldsselskaber, direktører, driftsledere og ansatte i renovationsvirksomheder, ledere, jurister og tilsynspersonale i Arbejdstilsynet samt involverede rådgivere. Desuden er DANaffalds bestyrelse¹ og Renovationsarbejdernes Brancheklub (RB)² udspurgt. Endelig er der modtaget oplysninger fra deltagerne i projektets følgegruppe.

Undersøgelsesmetodikken har været kvalitativ og iterativ. Mange af de interviewede er udspurgt flere gange på baggrund af nye, eventuelt modstridende oplysninger fra andre sider og for at få belyst særlige forhold. En foreløbig udgave af sammenfatningen af virkemidler blev oplyst og anvendt som spørgeguide. Interviewene med parterne er gennemført med 3 mål for øje. Dels for at sikre en bredt geografisk dækkende og ajourført viden om problematikken på grundlag af parternes erfaringer, dels for at få deres vurdering af de forskellige metoder til at varetage arbejdsmiljøhensynet og endelig for at opnå detaljeret viden om den konkrete lokale praksis med henblik på udvælgelse og beskrivelse

¹ Sammenslutningen af affaldskørende vognmænd under Dansk Transport og Logistik

² Landsklubben for skraldemænd under 3F

af 'best practice' kommuner. Der har været tale om et 'udskilningsløb', hvor kommuner er blevet 'kasseret', fordi der fra flere parter side indgik negative beskrivelser og vurderinger af udbudsmaterialet eller den konkrete praksis.

Valget af kommuner eller affaldsselskaber til interview var i første omgang baseret på henvisninger fra parternes repræsentanter i projektets følgegruppe. Da dette gik for trængt, blev valget baseret på henvisninger fra direkte kontaktede repræsentanter for de tre parter, tilsynspersonale i AT, rådgivere og kommunalt ansattes netværk. Tidligere undersøgelser på området blev også anvendt, fx Teknologisk Instituts kortlægning (2000). Liste over informanter er vedlagt i bilag. Gennem denne indledende 'screening' blev omkring 30 kommuner/affaldsselskaber fundet som de mest sandsynlige steder, hvor arbejdsmiljøhensynet var tillagt betydning i forbindelse med udbud og drift af opgaven. Kommuner, hvor opgaven ikke er udliciteret, herunder København, er ikke medtaget.

Der er i særlig grad lagt vægt på informationer fra AT's tilsynsførende på området. AT's aktivitet på området er i dag meget begrænset i kraft af nedskæringer, nye strategier og omstrukturering, men selv om de tilsynsførende har fået nye opgaver og ordrer har de stadig kendskab til området og mange erfaringer. Valget og beskrivelsen af de 9 bedste kommuner er konsekvent baseret på interview med de tre parter samt AT. Kriterierne for valget er nærmere redegjort i indledningen til 3. del.

Undersøgelsen har et normativt udgangspunkt for så vidt det - i overensstemmelse med gældende lovgivning - lægger til grund, at udbud af renovationsopgaver indebærer:

1. Et sikkert og sundt arbejdsmiljø for skraldemænd
2. Lige konkurrencevilkår for renovatører
3. En kvalitet af opgaveudførelsen, som tilfredsstillende samfundsmæssige hensyn til miljø- og arbejdsmiljøforhold samt serviceniveauet over for borgerne

Projektet bygger på den antagelse, som bekræftes af de indsamlede erfaringer, at der er en indre sammenhæng mellem kvalitet i opgavens udførelse og et forsvarligt arbejdsmiljø. Forsømmes arbejdsmiljøhensynet går det ud over kvaliteten af den leverede ydelse. Og omvendt, forsømmes kvalitetshensynet, går det ud over arbejdsmiljøet. Kommunerne er pålagt kvalitetshensyn, senest formuleret i lovgivningen om servicestrategi og udfordringsret (Folketinget 2002). At kvalitetskravet også omfatter miljø- og arbejdsmiljøhensyn er også tilkendegivet fra centralt hold³. Ingen kommune udbyder en renovationsopgave uden at stille kvalitetskrav. Men i praksis forekommer der at være forskellige måder at fortolke og udmønte kvalitetskrav på.

³ Fx i indenrigsministerens svar til Folketingets kommunaludvalg d. 2.april 2001

4. Baggrund og status for arbejdsmiljøet ved renovationsarbejde

Hovedbudskabet i At-anvisningen fra 1993 var, at affald fremover ikke længere skulle løftes og bæres, men køres og løftes automatisk. Derfor skulle standplads og adgangsvej leve op til bestemte krav for at sikre tilgængelighed og mulighed for transport med beholdere på hjul (spande) eller med kærre, når der var tale om sække. Desuden blev kommunerne gjort bekendt med deres ansvar som "projekterende" i Arbejdsmiljølovens forstand i og med at de med renovationsregulativerne er direkte bestemmende for, hvorledes dagrenovationen skal afhentes og fjernes. Det er Miljøstyrelsens affaldsbekendtgørelse, som udgør lovgrundlaget for de kommunale regulativer.

Affaldsbekendtgørelsen pålægger kommunerne for dagrenovationen at have forskrifter om beholdertype, anbringelse, anvendelse, renholdelse og tømning af beholder, men den pålægger ikke kommunerne at indsamle dagrenovationen inde på ejendommene. Det vælger kommunalbestyrelserne selv, og man kan sige, at kommunerne dermed også vælger at påtage sig ansvaret for at stille sådanne krav til beholdertype, anbringelse, anvendelse mv., at det kan lade sig gøre for en person, der er underlagt arbejdsmiljøloven, forsvarligt at afhente beholderen. Miljøstyrelsen gjorde det i sin vejledning til kommunerne klart, at kommunerne havde et medansvar for arbejdsmiljøet.

I vejledningen til affaldsbekendtgørelsen (1994) gøres det klart, at præcise beskrivelser af indsamlingsordninger i regulativer giver kommunerne mulighed for at "indarbejde hensyn til eksempelvis arbejdsmiljø", ligesom klare forskrifter giver "et bedre grundlag for at håndhæve bestemmelserne". Vejledningen lagde ligeledes vægt på at "der ved valg af beholdere tages arbejdsmiljømessige hensyn" (ibid, s. 53). Endelig anføres det direkte, at "Det er en forudsætning for at arbejdet i alle led kan udføres sikkerheds- og sundhedsmæssigt forsvarligt, at der i forbindelse med krav til anbringelse af beholdere indgår arbejdsmiljøhensyn, herunder krav til standplads, tilgængelighed, adgangsveje, underlag, belysning mm., således at renovationsarbejdere sikres mod uforsvarlig belastning" (ibid s. 57)

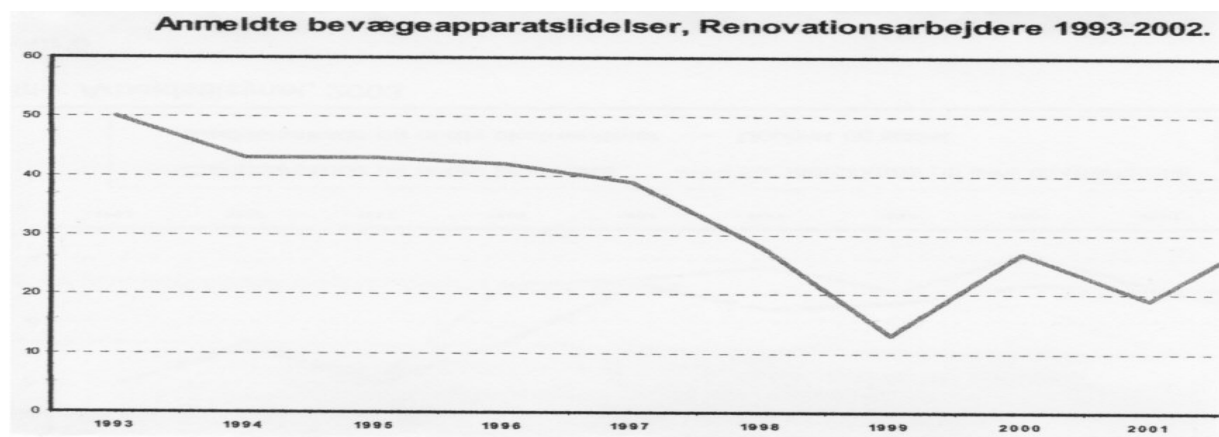
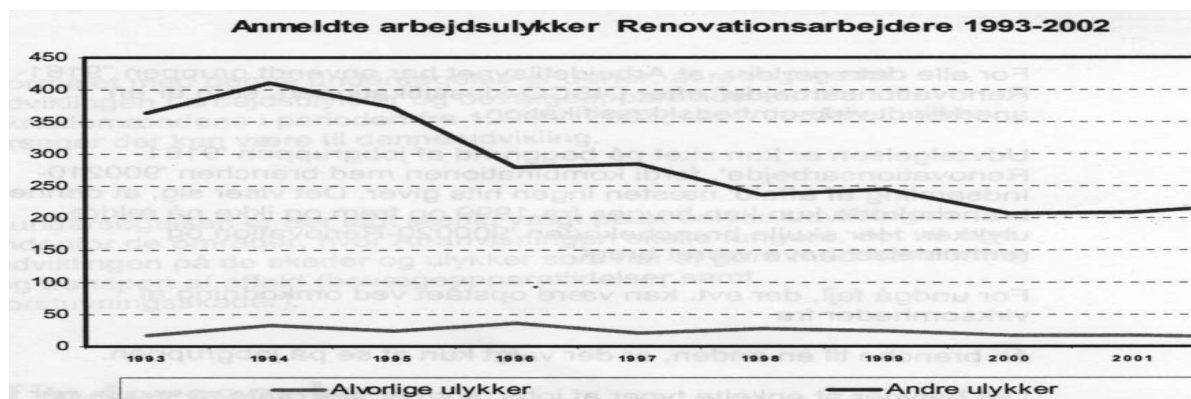
Det var imidlertid langt fra alle kommuner, der delte denne opfattelse i 1993, og i de følgende år måtte AT sætte betydelige ressourcer ind på tilsyn og vejledning af både private og offentlige aktører for at få anvisningens bestemmelser gennemført. KL, der deltog i udarbejdelsen af anvisningen, kunne ikke og kan fortsat ikke tilslutte sig en sådan forståelse af, at kommunerne gennem deres forskrifter og praksis på området skal medvirke til at arbejdet kan udføres arbejdsmiljømessigt forsvarligt. Men reelt har flere og flere kommuner påtaget sig rollen, ofte med en betydelig ressourcemæssig indsats.

I dag, godt ti år efter anvisningens udstedelse, kan det konstateres, at der i langt de fleste kommuner er etableret en praksis, hvor adgangsforholdene hos grundejerne er reguleret i overensstemmelse med AT's regler, og hvor der enten gennem fysiske forandringer af standplads og adgangsvej ved grundejerne eller gennem organisatoriske tiltag (f.eks. at beholderen hentes ved skel eller af grundejeren bringes ud på tømningdagen) er taget højde for arbejdsmiljøkravene. Gennem en langvarig og ofte besværlig proces i forhold til borgerne er der opnået gode resultater i kommunerne, som det fx fremgår af Teknologisk Instituts kortlægning (Brix 2000).

Nærværende undersøgelse viser imidlertid, at der fortsat er betydelig forskel på, hvor ivrigt og kategorisk kommunerne håndhæver bestemmelserne over for grundejerne, ligesom der er betydelig forskel på, om kommunerne interesserer sig for den konkrete udførelse af arbejdet og dermed arbejdsmiljøet og medvirker i at løse problemer. Endelig er der store forskelle på, i hvilket omfang kommunerne søger at få arbejdsmiljøhensynet varetaget gennem udbudet og den efterfølgende opfølgning.

Nogle kommuner har orienteret sig mod tekniske løsninger fx gennem indførelse af systemer for automatisk tømning som skraldesug og 'molokker' (nedgravede samlebeholdere (Kbh., Århus, Randers), central indsamling fra 'affaldsøer', biler med automatisk tømningssystem (Fakse m.fl. kommuner på Sjælland) eller individuel udflytning af opsamlingssted til skel eller gade. Men gennemgående er den høje grad af service, som afhentning af affaldet inde på grunden udgør, blevet foretrukket. I visse tilfælde er afhentning inde på ejendommen dog kombineret med krav om, at hvis adgangsvejen ikke lever op til bestemte krav, må borgeren selv stille affaldet ud på tømningdagen.

Sammen med den øgede bevidsthed og medvirken, der trods alt har bredt sig blandt renovationsbranchens ansatte og arbejdsgivere, er der ingen tvivl om, at indsatsen har hjulpet. 3F's miljøafdeling fik i 2003 lavet et udtræk af AT's statistik over anmeldte arbejdsulykker og bevægeapparatslidelser 1993-2002. Den viser et gennemgående fald, hen imod en halvering, på begge områder frem til 1998/99, hvorefter en stagnation og en vis stigning indtræder.



Arbejdstilsynets statistik over anmeldte arbejdsulykker og bevægeapparatslidelser for renovationsarbejdere 1993-2002 (efter 3F 2004)

På linie med en række andre offentlige serviceområder oplevede renovationsområdet en betydelig stigning i markedsgørelsen op gennem 90'erne. Selv om renovation traditionelt er et område mange, især mindre kommuner fik udført ved lokale vognmænd, betød gennemførelsen af EU's udbudsdirektiver i 1993 og den øgede politiske og forretningsmæssige opmærksomhed på udlicitering og frie konkurrenceforhold, at markedet og konkurrencen fik en helt anden betydning. Tidligere tiders lokalt forhandlede kontrakter og nære forhold mellem kommune og vognmænd måtte ophøre efter 1993, og kommuner, som tidligere varetog opgaven selv, valgte at udbyde hele eller dele af driften. Den øgede miljømæssige opmærksomhed på affald og genbrug betød større krav til teknologi og materiel, end kommunerne selv rådede over.

Nogle virksomheder specialiserede sig og voksede sig store på renovation. Samtidig trængte multinationale selskaber ind på markedet ved opkøb af danske virksomheder. Nordamerikanske 'Waste Management' og de franske koncerner 'Onyx/Vivendi' og 'Sita/Suez'⁴. Efter det oplyste fra renovatørside er interessen fra disse udenlandske koncerners side kølnet, efterhånden som priserne på markedet faldt og udsigten til liberalisering på behandlingssiden trak ud. Det udenlandske engagement er derfor dalet.

Der er ingen grund til at tro, at disse mere eller mindre nye virksomheder har en mere skødesløs holdning til arbejdsmiljøet end de tidligere private operatører i branchen. Men det har bidraget til at skærpe konkurrencen, sådan at alle hjørner af virksomhedernes drift i dag er tunet ind på effektivitet, al overflødig tid skåret bort og der udvises opfindsomhed, først og fremmest gennem intensivisering af udnyttelsen af mandskab og materiel, for at sænke prisen og vinde markedsandele.

I denne situation, hvor kommunerne skulle udbyde mere efter nye stramme og vanskeligt gennemskuelige regler, uden megen erfaring og ressourcer til at udarbejde udbud og spille sammen med disse typer virksomheder, fik hverken kvaliteten eller arbejdsmiljøet den nødvendige opmærksomhed i udbudsmaterialerne og opfølgningen. Muligheden for at få leveret ydelsen billigere gennem effektivisering og skærpet konkurrence i branchen blev prioriteret i kommunerne. Når kravene til arbejdsmiljøet i kontrakten og kontrollen med deres overholdelse ikke var på plads, er det nærliggende at antage, at prisreduktioner og besparelser i en så arbejdsintensiv branche er sket på bekostning af arbejdsmiljøet.

Ifølge KL's undersøgelse af kommunale udbud på det tekniske område 1994-99⁵ er renovation det driftsområde, som oftest udbydes. Kommunerne deltager yderst sjældent selv i udbud af driftsopgaver på teknik- og miljøområdet og fokuserer på at få opgaven løst "bedst og billigst" "med besparelser som det væsentligste motiv". Kun 3% af kommunerne fokuserede på kvalitet og kvalitetsudvikling i udbud. Det fremgår, at renovation er et af de områder, "hvor der har været tale om ret store besparelser". Kvaliteten af ydelsen opleves i de fleste tilfælde som følgende det aftalte, men inden for renovationsområdet er der "ofte tale om kvalitetsforringelser end inden for andre områder". Fra 1995-1999 har 118

⁴ Der skønnes dog stadig i følge Videncentret at være ca. 250 virksomheder i Danmark med affaldstransport som hovedaktivitet, www.affaldsinfo.dk 15.08.03

⁵ Kommunernes Landsforening 2001: *Omfang og erfaringer. Udbud og udlicitering på det tekniske område*

kommuner (71 %) haft renovation i udbud med i alt 186 udbud. I 54 % af tilfældene valgtes en ny leverandør (KL 2001).

KL virker i sine udmeldinger meget tilfreds med kommunernes "pragmatiske" tilgang ved udbud på det tekniske område, roser kommunerne for at være "omkostningsbevidste" (KL 2000) og har direkte frarådet kommunerne at medtage arbejdsmiljøhensyn i deres regulativer og udbud (Riis 1996).

Deloitte og Touche undersøgte for SID forskellige effekter af udlicitering inden for primært teknik- og miljøområdet og fandt en betydelig forskel i den oplevede effekt. Hvor udbydere og leverandører, "selv om der kun i ringe udstrækning er foretaget målinger af effekten, alligevel vurderer udliciteringer som overvejende positive", "oplever medarbejderne, at udliciteringen har negativ indvirkning på arbejdsmiljø og kvalitet og service" (SID 2003). Medarbejdernes negative oplevelse af udbud kan hænge sammen med, at en del af de undersøgte udbudsopgaver tidligere blev udført i offentligt regi, hvad der kun i begrænset omfang gjaldt for renovationsområdet. Men undersøgelsens påpegnings af den ringe interesse for kontrol af kvalitetseffekten af udbud, herunder arbejdsmiljøet, synes at gælde for renovationsområdet.

Renovationsarbejdets organisering som akkordarbejde har i høj grad medvirket til effektivisering af indsamlingsarbejdet på bekostning af arbejdsmiljøet. Renovationsvirksomhed er meget personaletungt, teknologiudviklingen minimal, og indtjeningen således meget afhængig af med hvor få medarbejdere opgaven kan udføres og hvor længe de er om det. Både hos virksomhedernes ledelser og medarbejdere ligger der incitamenter til at få udført arbejdet hurtigst muligt.

For skraldefolkene er der en oplagt tidsmæssig gevinst ved tempoarbejde. De kommer hurtigere hjem. Hvis de er færre til at deles om arbejdet end den normering lønnen bygger på, er der også en økonomisk gevinst ved det. Det er normalt i branchen, at der udbetales "overudbærings-tillæg" på nogle tusinde kroner om måneden. Den ekstra betaling fremkommer, når der inden for en normal 37 timers arbejdsuge indsamles mere end den aftalte norm. Det er kutyme i branchen at tilrettelægge arbejdet således, at der er et vist antal overudbæringer, lidt afhængig af om det er land- eller by-ruter. Det betyder, at firmaet kan "holde på de gode folk", dvs. de hurtige folk og spare på ekstramandskab, og folkene kan tjene ekstra ved at holde nye folk eller afløsere ude.

Arbejdsmiljøinstituttets undersøgelse af branchen, der også omfattede offentligt ansatte, viste en gennemsnitlig ugentlig arbejdstid på 35 timer på landsplan, og at omkring 11% af skraldemændene havde bijob (1996). Under halvdelen af de ansatte arbejdede på akkord. Men undersøgelsen er udført i 1994, før udliciteringsprocessen og konkurrencen rigtigt satte ind og er derfor ikke dækkende i dag. Det er kun få mindre kommuner, der endnu har eget renovationsvæsen og i større byer som Ålborg og Odense drives kun en mindre del af distrikterne af kommunen selv. Århus er helt udliciteret og i København er det besluttet.

For virksomhederne består incitamentet til forceret arbejdstempo dels i at spare på personaleudgifterne, dels i at udnytte materiellet mere intensivt, fx gennem to-holdsdrift, hvor mandskabet kun arbejder enten formiddag eller eftermiddag, men bilerne kører hele

dagen - og aftenen med visse steder⁶. En anden mulighed er at komprimere arbejdsugen til 4 dage, således at materiellet frigøres til andre opgaver en af ugens dage.

Skønt dette er det generelle billede, er der hos begge parter forskellige, individuelle holdninger og adfærdsmønstre. Hovedparten af skraldemændene ønsker at bevare akkorden. Det er en kultur, som videreføres gennem sjakkene, og som har sin egen logik. Det gælder om at få et beskidt, uinteressant arbejde overstået hurtigst muligt, og der er jo normalt ikke så meget andet at tage sig til på arbejde end at samle skrald ind, "Vi skal holde bøtte", som folkene siger. Når gamle folk mere eller mindre nedslidte forlader jobbet, eller presses ud af kolleger, fordi de er for langsomme, kommer nye ind, som ofte er tiltrukket af "friheden" i jobbet, hvorved 'skraldemandskulturen' videreføres. På den anden side er der ikke tvivl om, at der er et direkte forhold mellem højt tempo i indsamlingsarbejdet, fysiske belastninger og forekomsten af arbejdsskader, lidelser og nedslidning, som det fremgår af materiale fra AT⁷.

AT's kampagne på området og den interne oprustning blandt SID's skraldemænd har dog medvirket til, at der blandt skraldefolk i dag synes at være større opmærksomhed over for belastningerne end tidligere, og at der findes mange enkeltpersoner, sjak på biler og hele mandskaber, som opretholder en intern justits, gennemgående overholder AT-kravene og sørger for en intern fordeling af arbejdet, hvor alle er lige belastede og underbemanding ikke forekommer.

Som markedet har udviklet sig og konkurrencen blandt firmaerne er skærpet, er der næppe tvivl om, at branchen som helhed er afhængig af tempoarbejdet. Blandt firmaerne eksisterer dog også meget forskellige holdninger og praksis. Nogle ønsker at profilere sig i den gode ende mht. kvalitet, service og driftssikkerhed og prioriterer i den sammenhæng arbejdsmiljøhensynet gennem uddannelse og instruktion af mandskab, procedurer for overholdelse af gode arbejdsrutiner og korrekt anvendelse af materiel, indkøb eller udvikling af arbejdsmiljøvenlig teknologi, vægt på sikkerhedsarbejde og medarbejderdeltagelse mv. Andre hævder sig alene på prisen og profiterer på, at de ansatte løber og slæber sig gennem arbejdsdagen.

Alle de interviewede firmaer, som befinder sig i den gode, kvalitetssøgende del af branchen, giver imidlertid udtryk for en vis afhængighed af 'skraldemandskulturen', således at arbejdsdagen er kort og effektiv og bilerne hjemme igen midt på formiddagen, hvorved de kan bruges til kørsel med andet affald - som evt. betjenes af nogle af de samme folk på ekstrabetaling.

Skraldemænd på akkord, der ikke magter at holde en selvjustits i forhold til tempo, brug af hjælpedyr og korrekt adfærd, "sparker sig selv i røven", som nogle af dem formulerer det, ved enten at sikre sig overudbøringer og derved risikere helbredet eller ved at komme så tidligt hjem, at firmaet organiserer arbejdet som 2-holdsskift eller 4-dages uge for derved at kunne tilbyde en lavere pris til kommunerne. Den manglende sikring af et

⁶ Ifølge RB møder man aktuelt skraldebiler ved 20-21-tiden om aftenen på Amagerforbrænding, som samler ind fra Dragør og Tårnby kommuner.

⁷ Overlæge Riis-Jespersen, AMK Esbjerg, i Brev til Dir. f. AT, materiale til udvalget vedr. AT-anvisningen. Arbejdsmiljøinstituttet 1999: Arbejdsmiljø- og helbredsforhold ved indsamling og genanvendelse af affald. (AGU-rapport nr. 25) v. U. Midtgaard

forsvarligt arbejdsmiljø og den manglende kontrol med AT-kravenes efterlevelse indgår i den oplevelse af 'frihed', som mange skraldemænd føler arbejdet er forbundet med. De er kun sig selv på ruten og kan tilrettelægge arbejdet 'effektivt'. Det vil for de fleste skraldemænd, som er fysisk veludrustede og endnu ikke har oplevet helbredsgener, sige hurtigt. Kortere arbejdstid og/eller højere løn frister.

Til trods for de ny regler, AT's indsats og bidrag til indsatsen fra de private parters organisationer, har sammentræffet af modsat virkende forhold: Akkordaftalens opretholdelse, 'skraldemandskulturen' blandt ansatte og virksomheder og markedsførelsen af sektoren gennem de kommunale udbud hindret en reel forandring. I forbindelse med overenskomstforhandlinger har der fra begge parters side været oplæg til afskaffelse af akkorden, men det er hver gang strandet på, at der ikke har kunnet opnås enighed om et alternativ.

Der er således flere samvirkende grunde til at den positive udvikling i de fysiske belastninger for renovationsarbejdere stoppede hen mod slutningen af 90'erne, til trods for mange kommuners indsats for at forbedre adgangsforhold og til trods for visse forbedringer af materiel på kommuners eller virksomheders foranledning. I kraft af kommunernes prisfokus og de gældende markeds- og konkurrenceforhold er arbejdsmiljø og kvalitet i det hele taget ikke blevet prioriteret, selv om situationen med virksomheder af forskellig standard og med forskellig vægtning af arbejdsmiljø, kvalitet og service i tilbud i princippet gjorde det muligt.

Undersøgelse har ikke foretaget en kvantitativ opgørelse af prisniveauet, blandt andet fordi det ikke nødvendigvis viser noget om arbejdsmiljøstandarden, men materialet viser en klar tendens til fald i prisen på afhentning af en affaldsbeholder i 10-året 1995-2005. Ifølge de interviewedes vurdering ligger faldet på mellem en fjerdedel og en tredjedel, hvilket stemmer med KL-undersøgelsens fund af væsentlige besparelser på renovationsområdet. Fra de kommunale embedsfolks side lyder det enstemmigt, at "for politikerne er prisen det afgørende", mens det fra renovatørernes side lyder lige så enstemmigt, at "opgaven er barberet helt ind til benet"..

Hvis kommunerne ville søge information fra nogle af de organisationer, der på nationalt plan fremmede udliciteringen, fx KS og KL, var der på arbejdsmiljøområdet ikke megen hjælp og vejledning at hente. KS's '*Redegørelse om affaldssektoren*' fra 1999 handler alene om at skabe mere konkurrence i sektoren. KL's håndbog: '*EU-udbud på affaldsområdet*' fra 1999 anbefaler, at kommunerne begrænser sig til en generel henvisning til arbejdsmiljølovgivning og At-regler i udbudet samt anvender en formulering om, at der "på visse adresser kan kræves særlige foranstaltninger eller særlig tilrettelæggelse af arbejdet". Leverandørerne kan så blot prissætte sådanne særlige foranstaltninger (KL 1999 s. 43-44). Ansvar for at indsamlingsarbejdet kan foregå arbejdsmiljømæssigt forsvarligt, anbefales således lagt helt over på renovatøren.

Under de gældende udbuds- og markedsvilkår og med den institutionaliserede 'skraldemandskultur' fungerer denne ansvarsoverdragelse ikke og bliver til ansvarsforflygtigelse. Med mindre kommunen gennemfører en minutøs overvågning af arbejdets udførelse, hvad der kan være meget vanskeligt, 'bliver der sprunget over hvor gærdet er lavest' i den konkrete organisering og udførelse af arbejdet. Firma og ansatte vil

i større eller mindre grad af samdrægtighed effektivisere opgaveudførelsen ved minimal indsættelse af arbejdskraft, optimering af materieludnyttelsen og en arbejdstilrettelæggelse, der sætter tempo og mængder over arbejdsmiljøhensyn.

Renovatørerne har svært ved i praksis at kontrollere folkene og lukker oftest øjnene for deres overtrædelse af regler. Hvis folkene arbejder hurtigt, er det nærliggende at anvende den vundne tid til en yderligere intensivering af driftsformen. To-holdsdrift eller 4-dages uge er blevet et konkurrencemoment. Kun hvis antallet af klager fra borgerne bliver for overvældende synes kommunerne af reagere. Der er da også fundet en klar sammenhæng mellem forekomsten af et uforsvarligt arbejdsmiljø og et højt klageniveau i undersøgelsen.

Undersøgelsen har ikke fundet eksempler på, at renovatører rent faktisk har prissat sådanne i udbudet nævnte 'særlige foranstaltninger' med mindre kommunen i sit udbud har sat specifikke adresser på eller specificeret hvori de særlige foranstaltninger skulle bestå. I kommuner, hvor der gennem årene er gjort en indsats for at sikre, at adgangsvejene harmonerede med AT's krav, er der naturligt nok opstået en interesse i at arbejdet så også udføres forsvarligt. Efter at have lokket, presset og truet grundejere til at ændre deres adgangsveje, flytte standpladsen eller selv bære sækken ud på tømningdagen, skylder man dem også, at skraldemanden udfører arbejdet korrekt. Klager fra borgere over, at skraldemanden ikke anvender den anlagte sliske, springer over hækken, kører to spande/containere ad gangen, samler til bunke mv. er ubehagelige.

Mange kommuner oplever en 'uhellig alliance' mellem renovatører og skraldemænd og finder det ubegribeligt, at Arbejdstilsynet ikke skrider ind over for de klare overtrædelser. Omvendt lyder det samstemmende fra de private parter, at kommunerne som regel er uvillige til at gribe ind over for borgere, hvor adgangsforholdene stadig ikke er acceptable. Renovatører har ofte tilkaldt AT over for kommuner, og nogle kommuner har brugt tilsynet i forhold til borgere.

Direktør Allan Larsen, Miljøteam, så gerne en ændring af overenskomstens akkordbestemmelse. Han tager selv udgangspunkt i en model de søgte at køre i sin tid i Århus: 25 % for kvalitet, 25 % for tid, 50 % for produktionsmængde. De folk, der løb hurtigst oplevede, at gevinsten derved blev reduceret. Der er mange måder at lave nye systemer på, der ville være bedre for am. Men vi har pga. OK-bestemmelsen ikke mulighed for at arbejde med det ift. udbudene. Og det er lige præcis hvad visse firmaer profiterer på! Jeg kalder skraldemændene den moderne tids burhøns! Sat sammen med at prisen betyder alt for kommunerne, bliver det skraldemændenes arbejdsmiljø, der betaler prisen. Det er i høj grad rådgiverne, der styrer udviklingen!

5. Kommunernes udbyderansvar ved renovationsarbejde

Projektet går ikke ind i en nærmere juridisk eller forvaltningsretslig analyse af udbyderansvaret, men det kan være nyttigt som udgangspunkt at søge at klargøre, hvad reglerne konkret indebærer for de kommunale medarbejdere, der står for udbud af renovation og i det daglige har ansvar for opgavens udførelse. AT har udgivet forskelligt vejledningsmateriale⁸, der fortolker reglerne og giver god inspiration, men det forholder sig ikke specielt til den situation den kommunale affaldsmedarbejder eller den private tilbudsgiver på dagrenovationsopgaver er i.

Bekendtgørelsen, som præciserer lovens krav på området og tydeliggør rollefordelingen, pålægger udbyderen 3 pligter, hvis indhold er angivet nedenfor og med støtte fra At's vejledningsmateriale fortolket i forhold til udbud af dagrenovation.

1. *At tage hensyn til sikkerheden og sundheden ved tjenesteydelsens udførelse ved udarbejdelsen af udbudsmaterialet. Udbyderen må således ikke i sin beskrivelse af arbejdet foreskrive eller forudsætte anvendt arbejdsmetoder og –processer, der ikke er i overensstemmelse med arbejdsmiljølovgivningen.*

Kommunen må således fx ikke forlange, at der uanset adgangsvejens beskaffenhed skal afhentes affald på ordinær måde. Bestemmelsen indebærer desuden, at kommunens renovationsregulativ, der indgår i udbudsmaterialet som grundlag for løsning af opgaven og betinger renovatørens mulighed for at planlægge arbejdet forsvarligt, skal være i overensstemmelse med kravene i At-anvisningen fra 1993. Regulativet skal indeholde de samme eller tilsvarende bestemmelser som At-anvisningen eller henvise til den. At's checkliste til udbud af dagrenovation indeholder under overskriften, 'Arbejdsstedets indretning' en række specifikke krav til standplads, skakter og adgangs- og transportveje, som mere retter sig mod kommunens forskrifter og vejledninger til borgerne end udbudsmaterialet.

2. *At oplyse om de særlige, væsentlige arbejdsmiljøforhold, der er forbundet med tjenesteydelsens udførelse i udbudsmaterialet, herunder eventuelle optegnelser om arealer samt andet relevant materiale for tjenesteydelsens udførelse. Det skal desuden angives, om der stilles særlige krav til arbejdsmiljøet og om det kræves at tilbudsgiveren selv kontrollerer overholdelsen af kravene. Endelig skal udbyderen opfordre tilbudsgiveren til at beskrive, hvordan denne vil varetage de særlige, væsentlige arbejdsmiljøforhold, der er oplyst, samt løbende føre effektivt tilsyn og kontrol med at de særlige, væsentlige arbejdsmiljøforhold varetages forsvarligt.*

På renovationsområdet skal kommunen således kende eller skaffe sig kendskab til fortsat eksisterende vanskelige afhentningsforhold, f.eks. specielle beholderplaceringer og adgangsforhold, kælderpassager, trapper, ikke-kørefaste underlag mv. ('problemadresser') og oplyse herom. Kommuner, som har foretaget optegnelser/registreringer af vanskelige afhentningsforhold og adresser, skal oplyse om, at de har sådanne. Det samme gælder, hvis kommunen har fået påbud eller

⁸ AT- vejledning F.1.1 Udbud af tjenesteydelser. AT-checkliste til udbydere om afhentning af dagrenovation

vejledninger fra AT, Bedriftssundhedstjenester o. lign. Det må skønnes også at gælde påbud og vejledninger, som en tidligere renovatør har modtaget, i det omfang kommunen har været inddraget i behandlingen af sådanne sager.

Kommunen skal angive, om den stiller særlige krav til arbejdsmiljøet. Hvis den gør det, kan det ske i form af en standardbeskrivelse eller pjece. Det kunne også være et krav om, at virksomheden kunne dokumentere en forsvarlig arbejdsmiljøstandard, fx med et certificeret arbejdsmiljøledelsessystem. Hvis der stilles særlige krav, skal det også angives, om det kræves at tilbudsgiveren selv kontrollerer overholdelsen af kravene.

Under alle omstændigheder skal kommunen få tilbudsgiveren til at beskrive, hvordan denne vil varetage de oplyste, særlige arbejdsmiljøforhold og løbende føre tilsyn og kontrol med at forholdene varetages forsvarligt.

- 3. At medvirke til at tjenesteydelsen kan udføres sikkerheds- og sundhedsmæssigt fuldt forsvarligt af den private arbejdsgiver i alle forhold, som udbyderen har direkte indflydelse på. Udbyderen må således ikke gennem handlinger eller undladelser direkte eller indirekte lægge hindringer i vejen for arbejdsgiverens mulighed for at planlægge, tilrettelægge og udføre tjenesteydelsen forsvarligt. Dette gælder også, hvor udbyderen i kraft af sin myndighedsrolle har indflydelse på forholdene.*

Denne bestemmelse er ganske vidtgående og har væsentlig betydning på renovationsområdet. Den kræver aktiv medvirken fra kommunens side til at den udbudte opgave i praksis kan løses arbejdsmiljømæssigt forsvarligt. Kommunen har pligt til at sikre, at de fysiske arbejdsmiljøforhold, som den direkte eller indirekte som myndighed har indflydelse på, gør det praktisk muligt for renovatøren at planlægge og udføre arbejdet forsvarligt. Den pålægger således kommunen at håndhæve sit regulativ i forhold til borgerne, i det omfang det har betydning for forsvarlig udførelse af arbejdet.

6. Arbejds miljøproblemer ved renovationsarbejde og deres årsager

Arbejds miljøinstituttet gennemførte 1994-98 for Miljøstyrelsen og Arbejdstilsynet en stor undersøgelse af generelle og specielle arbejds miljøbelastninger for ansatte i renovations- og affaldsbranchen. For skraldemændene viste undersøgelsen samlet en overhyppighed af bevægeapparatslidelser og arbejdsulykker i sammenhæng med det tunge og tempofyldte arbejde, og "at mange skraldemænd synes at forlade jobbet i utide, fordi de frygter for deres helbred (AMI 1999:5).

Arbejdstilsynets vurdering af et forsvarligt arbejds miljø ved renovationsarbejde tager udgangspunkt i, at unødige fysiske belastninger, især uhensigtsmæssige arbejdsstillinger og bevægelser, skal undgås, samt at der skal være egnede hjælpemidler til rådighed. I den konkrete vurdering spiller det endvidere ind, om belastningen er ensidig og gentagen, om arbejdet er forceret og om byrden ved manuel håndtering i et enkelt tilfælde eller samlet over dagen er uforsvarlig. Som ansvarlige anføres vognmanden, der planlægger og tilrettelægger arbejdet, kommunen, der er "projekterende" og som myndighed bestemmer de fysiske betingelser arbejdet foregår under og de ansatte, der skal medvirke (AT 4.1.0.1). Afgørelsen af om arbejds miljøreglerne er overholdt, afhænger i sidste ende af den konkrete og samlede belastning af den enkelte renovationsarbejder.

De vigtigste faktorer i skraldemændenes fysiske arbejds miljø

Inksamling af beholdere i skel

Hvis inksamlingen foregår med beholdere, som enten er fast placerede ved skel (farbar vej for skraldebil) eller af borgeren bringes ud hertil, er risikoen for at AT-kravene overskrides minimeret. Ansvar for at sikre, at unødige belastninger samlet og for den enkelte undgås, påhviler primært arbejdsgiveren, der kan indsætte materiel og tilrettelægge arbejdet herefter. Unødige belastninger kan opstå, hvis arbejdet organiseres og udføres uforsvarligt med 'forløber', forceret arbejdstempo, ingen brug af kærre eller transport af flere containere ad gangen, bunkesamling, manuel indlæsning i bil mv.

Kommunens ansvar er at sikre, at de anvendte beholdere, hvis de indkøbes af kommunen, lever op til arbejds miljøkrav, og at de anvendes, fyldes, renholdes og placeres eller udbringes forskriftsmæssigt af borgerne samt at private tilkørselsveje vedligeholdes af borgerne. Desuden er kommunen ansvarlig for, at den selv og grundejerne overholder krav til snerydning og glatførebekæmpelse, hvor AT-anvisningens krav spiller sammen med kommunernes regulativer herom på grundlag af Trafikministeriets bekendtgørelse om vintervedligeholdelse (1997)

Kommunen har pålagt borgerne en ekstra byrde og vil derfor gerne sikre sig, at arbejdet så også tilrettelægges og udføres forsvarligt. Kommunen har med skelafhentning medvirket til at AT-kravene kan opfyldes, selv om den økonomiske begrundelse nok også har vejet ind. Den har dog fortsat pligt til at håndhæve forskrifterne over for borgerne. Især skaber dårligt vedligeholdte tilkørselsveje og snevolde om vinteren problemer for skraldefolkene. Derfor er krav i udbudsmaterialer og opfølgning også i denne situation nærliggende eller nødvendigt.

Indsamling inde fra ejendomme

Hvis afhentningen foregår med sække eller spande, som er placeret inde på ejendommene, er risikoen for overtrædelse af AT-kravene væsentligt øget, og kommunens medansvar for arbejdsmiljøet i forhold til de fysiske betingelser betydeligt. Organisatoriske løsninger i form af krav til eller aftaler med borgerne om selv at sætte beholderen ud, hvis standplads eller adgangsvej ikke lever op til kravene reducerer risikoen. Det er afgørende, at kommunen gennem sit regulativ pålægger borgerne at forholdene i overensstemmelse med AT-anvisningens krav.

Der er i denne undersøgelse ikke fundet eksempler på kommuner, der ikke har den forskriftsmæssige side i orden. AT har i visse af de tidligere kredse (amter) haft samtlige kommuners regulativer til gennemsyn og fundet dem i orden. Det er almindeligt i kommunerne at finde informationsmateriale til borgerne om disse forhold, "Hjælp din skraldemand" fx. I nogle kommuner er der gjort en indsats for at oversætte AT-kravene til praktiske termer, fx. defineres 'kørefast underlag' som "der må ikke kunne ses hjulspor". Lidt anderledes forholder det sig med kommunernes opmærksomhed over for forandringer i tilstanden, fx ved nybyggeri. Det er få kommuner, der oplyser nye borgere om kravene.

Før At-anvisningens ikrafttræden var det almindeligt at regulativer indeholdt krav til sækkens vægt og afstanden den skulle bæres. Men efter den generelle indførelse af kærre eller spande på hjul, er disse krav mindre relevante. Kærren kan naturligvis overbelastes, men, afhængig af dens beskaffenhed, er der næppe tale om unødigt belastning, hvis den lastes med 2-3 sække, der i gennemsnit vejer under 15 kg. Afstandskravet kan have større betydning. Umiddelbart betyder det mest for den tid indsamlingen kræver, og dermed renovatørens og skraldemandens indtjening samt den pris kommunen skal betale for ydelsen. Men på den anden side reducerer et afstandskrav risikoen for gener på adgangsvejen, som ofte findes ved bygningerne, og dermed risikoen for belastning. Hvis den samme skraldemand hver dag skal skubbe en kærre eller spand, som i de fleste kommuner fortsat ikke har den optimale ergonomiske udformning, jf. At's vejledning om renovationssystemer⁹, i det samme kvarter med mange koteletgrunde, kan belastningen blive uforsvarlig.

Regulativet skal håndhæves over for borgerne. Her står en række værktøjer til kommunens rådighed, som alle i forskelligt omfang udnyttes. Det handler om information, vejledning, praktisk, eventuel økonomisk støtte, et fast, konsekvent pres fra kommunens side, skriftlige henvendelser til borgerne, økonomiske incitament og sanktioner, påbud og i sidste ende politianmeldelse og dagbøder. Renovatøren og mandskabet kan i et vist omfang inddrages, hvis der gennem aftaler er givet kompetence til det og en god indbyrdes forståelse sikrer dialog mellem borger og renovatør eller skraldemand.

Denne og tidligere) undersøgelser (Teknologisk Institut 2000) viser, at det i langt de fleste kommuner gennem 90'erne med anvendelse af forskellige af midler er lykkedes at få bragt hovedparten af adgangsvejene i orden, ofte med AT's hjælp som 'bussemand' over for grundejere. Men i næsten alle kommuner, lidt afhængig af størrelse og karakter, henstår et vist antal adresser som 'problemadresser', hvor forholdene ikke er bragt i orden og nye

⁹ AT-vejledning A.0.1, Indretning af renovationssystemer

kommer til i forbindelse med nybyggeri og flytninger. Det er særlig i forhold til disse problemadresser, der kræves en fortsat indsats fra kommunens side samt et samspil med renovatør og mandskab for at undgå unødige belastning, og hvor udbudsmaterialet har afgørende betydning.

'Problemadresser'

Der kan identificeres to grundholdninger blandt kommuner og affaldsselskaber i dette spørgsmål. Den ene lægger sig op ad KL's fortolkning og siger, måske fordi kommunen "er bange for borgerne", som renovatørerne siger, at "det ikke er dens bord" eller at den ikke har hjemmel til at kræve fysiske forandringer hos borgerne. Disse kommuner overlader det til renovatøren eller evt. det affaldsselskab, som administrerer udbudet og som regel ikke har myndighed til at gribe ind over for borgerne, at sikre AT-kravene overholdt. Derved bringer kommunerne sig i en situation, der stiller urealistisk store krav til specificering i udbudsmaterialet, oplysninger til og forhandlinger med entreprenøren samt opfølgning og kontrol på dennes overholdelse af krav, hvis unødige belastninger af folkene skal undgås.

Renovatørens pligt til som arbejdsgiver så vidt muligt gennem tilrettelæggelse og ledelse af arbejdet at sikre mod unødige belastninger gælder naturligvis, men som tidligere nævnt gør parternes afhængighed af arbejdsintensivering, 'skraldemandskultur' og markedskræfternes dominans på området det noget nær meningsløst at forlade sig på, at dette kan forhindre unødige belastninger.

Den anden holdning, som forekommer i de fleste af de undersøgte kommuner, er, at problemadresserne principielt skal bringes i orden. Kommunen sætter enten selv ressourcer af til at besigtige adresserne og aftale løsninger med grundejerne, eller sikrer sig gennem aftaler eller dialog med renovatøren, at denne sætter ressourcer af til det og træder først selv til, hvis en aktiv myndighedsindsats er nødvendig. Undersøgelsen viser imidlertid, at der er stor forskel på, hvor store ressourcer, kommunerne sætter ind, og hvor stor beredvillighed, der er til at samarbejde og reagere på renovatørens indmeldinger, når han eller hans folk ikke kan komme længere over for grundejeren. Samspillet med renovatør og skraldemand kan på dette punkt falde meget forskelligt ud, afhængig af dels den procedure for problemløsninger, der er beskrevet i udbudet og aftalt i forbindelse med kontraktens indgåelse, dels kommunens indsats over for borgerne.

Mange kommuner har indført en bestemmelse om sæргеbyr, der idømmes borgerne, hvis afhentningsforholdene ikke er i orden, som affaldsbekendtgørelsen giver hjemmel til. Hvis idømmelse af gebyr administreres som en midlertidig pression over for borgerne, viser erfaringer, at det kan være et virkningsfuldt middel, men hvis det administreres således, at resultatet er permanent-gørelse af en uforvarselig placering eller adgangsvej, vil unødige belastninger kunne forekomme.

Erfaringerne viser, at løsning af vanskelige afhentningsforhold enten kræver en specifikt aftalt løsningsmodel eller et løbende velfungerende samarbejde mellem kommune og renovatør. Hvis samarbejde ikke foregår som en tillidsfuld dialog, kan det endog være svært at opretholde, selv om det er detaljeret fastlagt i procedurer og beskrevet i udbudsmateriale. Der ses i praksis mange eksempler på, at gængse procedurer i form af meddelelssedler, indberetninger over Internettet ell. lign. ikke fungerer, og fejlen kan

ligge på flere sider: "Skraldemanden kan ikke, eller gider ikke skrive", "Kommunen reagerer jo alligevel ikke" osv.

Midtbyer og sommerhusområder

Vanskelige adgangsveje og med dem risikoen for unødige belastninger forekommer i særligt omfang i gamle bydele, i provinsen kaldet 'midtbyer', samt i sommerhusområder. I midtbyer kan det af bevaringsmæssige hensyn være umuligt at efterleve At-kravene, hvorfor en særlig indsats for at tilvejebringe en teknisk eller organisatorisk løsning er påkrævet. At overlade til renovatøren selv at besigtige forholdene, "prissætte" og iværksætte 'særlige foranstaltninger' for at undgå unødigt belastning af de ansatte er under de herskende udbuds- og markedsvilkår utilstrækkeligt, viser undersøgelsen.

Det samme gælder i sommerhusområder, hvor kommunen, når den vælger at bevare afhentning inde på ejendommene, må være indstillet på en krævende indsats over for borgerne for at bringe adgangsvejene fysisk i orden, hvis unødige belastninger skal undgås. Alternativet til den ansvarsforflygtigelse, der består i alene at overlade overholdelsen af AT-reglerne til renovatøren, kan fx være at specificere i udbudet, at indsamlingen skal foregå med særligt indsamlingsudstyr, motoriserede kærre¹⁰, kranbiler eller lignende teknisk udstyr. Organisatoriske løsninger som indsættelse af flere skraldemænd virker sjældent i praksis, med mindre det er specifikt aftalt mellem parterne.

Selv om kommunen har bragt og løbende bringer vanskelige adgangsforhold i orden, viser erfaringerne, at der stadig kan forekomme unødigt belastning af de ansatte. Et ofte tilbagevendende problem er overfyldte sække, som der let opstår fortolkningstvister og konflikter mellem parterne omkring, hvis samarbejdet ikke bygger på en tillidsfuld dialog. En overfyldt sæk kan være en belastning, hvis den ikke kan lukkes ordentligt og kræver uhensigtsmæssige arbejdsbevægelser, eller hvis der ligger aske eller bleer øverst. Det er op til skraldemandens egen vurdering, om han kan tage sækken med uden unødigt belastning, hvilket kan specificeres i udbud og aftaler. Kommuner forlanger ofte dokumentation (fx foto) for, at sækken var overfyldt. Hvis det er for at have ryggen fri over for en eventuel klage fra borgeren, er det meningsfyldt, men er det af mistillid til skraldemanden, er det ikke gavnligt for samarbejdet.

Skraldemændenes 'unoder'

Unødigt belastning forekommer naturligvis også, hvis skraldemanden, uanset adgangsforholdene er i orden, afhenter sækken uden brug af kærre. Løft og bæring af nogle få sække over en arbejdsdag, som skraldemanden af erfaring ved er lette, skader ikke helbredet, men grænsen for unødigt belastning er svær at sætte, og er arbejdet forceret, overskrides den let. Det samme er tilfældet, hvis skraldemanden overlæsser kærren. Det er selvfølgelig ikke kommunens, men arbejdsgiverens ansvar at gribe ind og sikre arbejdet udført korrekt i disse tilfælde. Kommunen har gennem udbudsmaterialet mulighed for at specificere, at arbejdet udføres korrekt og sanktionere renovatører, der ikke lever op til ansvaret, men hvis det ikke følges op af kontrol, er det ineffektivt og unoderne bliver let et konkurrenceparameter, som forholdene i branchen er.

¹⁰ Beskrevet som løsningsmodel i Miljøstyrelsens publikation, 'Indsamling af dagrenovation i svært fremkommelige områder', Miljøprojekt nr. 466, 1999.

Andre, ikke ualmindelige 'unoder' blandt skraldefolkene er bunksamling og rask manuel indlæsning af en stak sække. I dette tilfælde er der ikke tvivl om, at de ansatte udsætter sig selv for unødigt belastning med u hensigtsmæssige arbejdsbevægelser og vrid og drej af kroppen, ofte påtalt af AT. Igen er det klart renovatørens ansvar, men virkeligheden er sådan på det marked, som kommunerne udnytter, at det foregår, fordi det er hurtigere/mere effektivt og sænker prisen. "Vi kan jo ikke køre efter og holde øje med folkene hele dagen", siger renovatørerne. Der var ikke en blandt de interviewede, relativt gode, virksomheder, som ikke erkendte, at disse 'unoder' ofte forekommer blandt deres folk. Kun hvor det gennem formel eller uformel aftale mellem renovatør og kommune er præciseret, at sådan ukorrekt adfærd ikke må finde sted, og der samarbejdes mellem parterne, bliver det forhindret. Ved en formel aftale gennem udbud og kontrakt kræver det sanktioner og kontrol fra kommunens side. Ved en uformel klarer dialogen det.

Pragmatiske løsninger forekommer også. En række kommuner i Sønderjylland har en regel om, at når der samles til bunke, skal der bindes for sækkene, så de ikke tiltrækker krager mv. ! Så er miljøet sikret, men ikke arbejdsmiljøet. I nogle kommuner, som i øvrigt gør en indsats for arbejdsmiljøet (Greve, Randers mv.) samler man ikke til bunke, som kommunen har præciseret og renovatøren står inde for - men der samles i 'depot', dvs. kun 3-4 sække og kun i kort tid, 'så ræven ikke når at komme'.

Endelig er der skraldemændene, som løber eller småtripper med kærren foran sig. Nu er det jo ikke usundt at løbe, og man kan hævde, at det er et udtryk for den attraktion, som 'skraldemandskulturen' også indeholder: man har frihed, passer sig selv og kører i sin egen rytme, som for nogle altså er løb. Men det kan også være et udtryk for tvang, ugelønnens tvang, sjakkets tvang eller arbejdsgiverens, hvis han har underbudt for at få opgaven. Under alle omstændigheder er det et signal om forceret arbejdstempo, som øger risikoen for unødige belastninger og helbredsskader, på længere sigt nedslidning. Om vinteren er tempoet ofte årsag til arbejdsulykker. De færreste renovatører opmuntrer vel deres ansatte til det, men der er ikke fundet eksempler på arbejdsgivere, der aktivt søger at forhindre det. Der er heller ikke erfaringer fra kommuner om, at de gennem formelle aftaler søger at hindre det. Man mener det ligger uden for kommunens regi, endskønt man som regel ikke bryder sig om det og i visse tilfælde har uformelle aftaler om det.

Virkeligheden er sådan, at kun hvor teknologien i indsamlingssystemet forhindrer det, eller hvor der hos den enkelte skraldemand, i sjakket eller på hele holdet findes en bevidsthed og holdning om ikke at lade sig presse og passe på sig selv - man kunne kalde det en 'modkultur' - arbejdes der altid i et konstant, moderat tempo, stadig effektivt, men med brug af de tekniske hjælpemidler og efterlevelse af AT-reglerne. Hvis kontrakten giver rum til det, og der er et godt samarbejde med kommunen om at løse problemer, vil de fleste renovatører i undersøgelsen også helst have det sådan.

Generelt er der ikke tvivl om, at indførelsen af spande på hjul, ofte i forbindelse med kildesorteringssystemer, som gennemgående var forbundet med krav til skelplacering af beholderen eller klare krav til adgangsvejen, har løst mange arbejdsmiljøproblemer. Spande indbyder ikke til manuel tømning og kan ikke overlæsses. Det er dog vigtigt, for at undgå belastning ved spande, at de har ordentlige håndtag og gode hjul. Spandene er heller ikke affjedrede og stiller således store krav til underlaget.

Efterhånden som kommunerne har fået indarbejdet krav til adgangsveje i deres regulativer og håndhævet det i praksis ved sækkeafhentning, er der heller ikke tvivl om, at kærren har afhjulpet mange belastninger. Gennemgående er skraldefolk glade for den og bruger den, fordi den på en gang letter arbejdet og effektiviserer det. Et vist frirum tillader AT også for, at de selv bedømmer, hvornår den er praktisk at have med, hvor mange sække der kan være på den.

Men et blik ud af vinduet om morgenen på tømningdagen vil i de fleste kommuner i landet stadig vise et arbejdsmønster, som overskrider, hvad AT har fundet sundhedsmæssigt forsvarligt. Det ved alle involverede parter, selv om alle siger (undtagen skraldemanden, der er mest ærlig), at de overholder reglerne, eller at det ikke er deres bord. De nødråb fra skraldefolk, som er hørt undervejs i undersøgelsen, endskønt fokus har været på de bedste af kommunerne, berettiger, at der gøres en større indsats for at finde og bruge nogle virkemidler, der kan sætte en mere sikker og sund indsamling af dagrenovation i system.

Materiel

Projektet har ikke foretaget en nærmere vurdering af de anvendte tekniske hjælpemidler, typer af kærre, spande, containere, skraldebiler mv., men det indgår i vurderingen og vil blive omtalt nærmere i følgende afsnit, at valg af materiel, som alle tre parter kan influere på, kan have stor betydningen for minimering af unødige belastninger.

Op- og nedstigninger i førerhus er en gammelkendt belastning af skraldemandens knæ. Nogle renovatører har indført de såkaldte 'busser' med helt lav indstigning, men de er dyrere og kommer ikke i brug med mindre kommunen beder om det eller er indstillet på en højere pris, hvis firmaet foreslår dem anvendt. Dette gælder generelt mht. anvendelsen af nyt, mere ergonomisk og driftsikkert kørende materiel. Brug af minibiler i midtbyer eller sommerhus-områder, som er nemmere at manøvrere og komme til med og lettere at læsse, kommer som regel heller ikke i spil med mindre kommunen eksplicit kræver det.

Græsted-Gilleleje kommune er gået den modsatte vej. For ikke at genere sommerhusejerne unødigt har den i udbudsmaterialet præciseret, at der i visse områder kun må køres med en bil, der vejer 3,5 t. Ifølge det oplyste fra DANaffalds bestyrelse, findes der ikke på markedet en komprimatorvogn, der under hensyn til de logistiske rammer kan opfylde dette krav. Kommunen beder med andre ord om indsættelse af en fladvogn, der betyder at skraldemændene skal læsse sækkene manuelt. Når andet og tredje lag sække læsses og stables på en fladvogn, kan unødige belastninger ikke undgås.

Skraldemændene har ofte selv indflydelse på valg af kærre. I visse firmaer er valget faldet på såkaldte 'stridsvogne', som kan læsse 10 fulde sække. Så er der lagt op til unødige belastninger. Renovatøren burde forhindre det, men gør det sjældent, da det kan effektivisere arbejdet, og folkene selv ønsker det. Men kommunen kan forlange at godkende de anvendte kærre ud fra ergonomiske hensyn. Omvendt er der på skraldefolks initiativ bygget fine, lette, modeller, som kun kan laste et mindre antal sække.

7. Virkemidler og krav i udbudsmaterialet

7.1 EU-udbudsreglerne og muligheden for at stille arbejdsmiljøkrav.

Langt hovedparten af udbud på renovationsområdet overstiger tærskelværdien for EU-udbud og skal således følge EU-direktiverne herom, der har været gældende siden 1993. Bekendtgørelsen om udbyderansvar gælder dog også for udbud under tærskelværdien. EU's udbudsregler er senest ændret i 2004 med virkning fra 1.01.2005 (EU 2004). Bortset fra en administrativ forenkling af regelsættet, så der nu blot er et, samlet direktiv, er der efter juristers vurdering ikke sket større ændringer og samlet skønnes revisionen ikke at få videre betydning for kommunernes udbud af dagrenovationsopgaver. Den vigtigste ændring skønnes at være kravet om, at tildelingskriterier så vidt muligt skal være vægtede¹¹. Ekspertes har ikke hæftet sig ved, at muligheden for at stille miljømæssige og sociale krav, herunder arbejdsmiljøkrav, i udbud er blevet tydeliggjort.

EU's udbudsregler stiller af hensyn til ligebehandling og gennemsigtighed på markedet en række formelle krav til kommunernes udbudsmateriale. Men der er grundlæggende intet til hinder for at kommuners ønsker og krav til kvaliteten af ydelsen, herunder miljø- og arbejdsmiljøhensyn, kan udtrykkes i udbudet. EU-parlamentet har ved gentagne lejligheder pålagt EU-kommissionen at sikre disse muligheder tilgodeset, og Kommissionen har i 2001 i to meddelelser klargjort mulighederne og betingelserne for at stille miljøkrav og sociale krav (EU 2001a og b). Ved den endelige behandling af udbudsdirektivet i 2004 blev disse muligheder klargjort i præambelen. EF-domstolens afgørelse i sagen mod 'de finske busser' (EF-domstolen 2002) blev udslagsgivende. Den tillod Helsinki kommune at vælge en leverandør på grundlag af bredere samfundsmæssige hensyn end snævert økonomiske og gav derved sociale og miljømæssige krav fuld gyldighed, så længe de relaterer sig til "kontraktgenstanden".

Konkurrencestyrelsen har sammen med Miljøstyrelsen udsendt en vejledning om, hvorledes miljøkrav kan håndteres, og har selv udarbejdet en vejledning om sociale hensyn. Det anføres heri klart, arbejdsmiljø hører ind under sociale hensyn, men ellers handler vejledningen mest om, hvordan hensyn til handicappede, ansættelse af langtidsledige, ligebehandling mv. kan indgå som "sociale klausuler" i udbud. Arbejdsmiljøkrav kan også stilles som sådan, men er kun eksemplificeret som et krav om en arbejdsmiljøpolitik hos de bydende. Et sådant krav, der behandles nærmere i det følgende, har imidlertid begrænset effekt. EU-reglerne rummer langt videre muligheder for at stille arbejdsmiljøkrav, som ikke er medtaget i Konkurrencestyrelsens eller Udbudsportalens vejledninger.

Udbudsportalen, som drives i fællesskab af KL og Erhvervs- og Byggestyrelsen, indeholder udførlig vejledning til udbydere og tilbudsgivere, specificeret på renovationsområdet¹². Denne vejledning er formentlig det primære hjælpemiddel for kommunale affaldsmedarbejdere til udarbejdelse af udbudsmaterialer. Det er derfor beklageligt, at den er stærkt tendentiøs og alene gengiver KL's holdning til, at

¹¹ Advokat J. Fabricius, Lett & Co og J. Scharff, KL, på Dakofa's konference 25.10.04 samt udbudsportalen

¹² www.udbudsportalen, sektorspecifik vejledning, renovation

kommunerne ikke kan og bør pålægges et arbejdsmiljøansvar ved udlicitering af renovationsarbejde.

Vejledningen anfører bestemmelserne i AT's bekendtgørelse om udbyderansvar, men understreger herefter, at kommunerne "ikke har hjemmel til at fastsætte bestemmelser om fx adgangsveje eller lignende forhold på private grunde, som har betydning for arbejdsmiljøet" (Udbudsportalen, trin 14). Det er uklart med hvilken kompetence vejledningen udtaler sig om dette. Der henvises ikke til anden lovgivning. Det er samtidig helt ude af trit med den praksis, der er etableret i stort set alle landets kommuner, hvis regulativer faktisk fastsætter bestemmelser om adgangsvejen, ligesom nogle kommuner, blandt andet Århus, har håndhævet bestemmelserne gennem politianmeldelse og idømmelse af dagbøder til borgere.

Ras P. Rasmussen, Høje Tåstrup kommune: " Hvis en kommune mener, at At-reglerne ikke kan bruges som dens hjemmel, så gælder det da blot om at få disse regler ind i regulativet! – det er de nu i Tåstrup!"

I forhold til udbudsmaterialet ligger Udbudsportalens anbefalinger helt på linie med KL's tidligere udsendte vejledning fra 1999. Kommunerne skal passe på ikke at give indtryk af, at de tager noget ansvar for arbejdsmiljøet. På trods af oplysningskravet i bekendtgørelsen om udbyderansvar anbefaler vejledningen kommunerne at gøre det klart, at "det påhviler den bydende selv at orientere sig om lokale forhold...hvor adgangsveje kan nødvendiggøre særlig tilrettelæggelse af afhentningen med henblik på overholdelse af arbejdsmiljølovgivningen" (ibid). Er adgangsvejene ikke i orden, må renovatøren planlægge og prissætte iværksættelsen af "særlige foranstaltninger eller særlig tilrettelæggelse af arbejdet" (ibid). Der hersker således et betydeligt misforhold mellem vejledningens anbefalinger og lovgivningen om udbyderansvar. Af lovforslaget fra 2001 fremgår, at hensigten er at "undgå uacceptabel konkurrence på dårligt arbejdsmiljø" (L172). Undersøgelsen viser, at dette faktisk er tilfældet på renovationsområdet.

Kommunerne har gennemgående taget anbefalingen om at lægge hele ansvaret for arbejdsmiljøet på renovatøren til sig. To forhold har medvirket hertil. For det første er AT's aktivitet på området stort set bortfaldet. Der foreligger efter det oplyste en tjenstlig ordre om ikke længere at arbejde systematisk med området. Hvor der mange steder i landet tidligere var en dialog mellem kommuner og AT om indholdet af regulativer og udbudsmaterialer samtidig med et vist pres fra AT, er dette nu ophørt. For det andet er der klart i mange kommuner et ønske om at være fri for ethvert ansvar. Nogle af frygt for at renovatøren ellers vil tørre sit ansvar af på kommunen, andre fordi de vil være sikre på at undgå ekstraregninger og besvær. Andre igen, i den bedre ende, ønsker at "gå med livrem og seler" og selv være herre over, hvor stor en indsats der skal gøres i forhold til adgangsveje mv.. Dette er klassiske former for risiko-begrænsning i forbindelse med 'outsourcing' af opgaver fra offentlige udbydere (Ejersbo & Greve 2002).

Undersøgelsen har vist en betydelig usikkerhed blandt kommunale embedsmænd i forhold til, hvad man må og ikke må skrive i et udbudsmateriale. Frygten for at blive hængt ud i

Klagenævnet for udbud eller påføre kommunen økonomisk tab er meget nærværende hos sagsbehandlerne. Derfor hælder de til det sikre og overlader i øvrigt i stigende omfang udbudsprocessen til rådgivere, for hvem sociale hensyn vel ikke er det vigtigste og lige så lidt som kommunens folk ønsker en retssag.

Frygten synes stærkt overdrevet i betragtning af, at EU-reglerne giver vidtgående muligheder for og egentlig opfordrer til at stille arbejdsmiljøkrav, blot det er gennemskueligt, tilbudsgiverne behandles lige og kravet er relateret til opgavens udførelse. Kommunerne blev i 1996 af Indenrigsministeriet faktisk anbefalet at "lægge vægt på arbejdsmiljø og personale- og ledelsesmæssige forhold hos tilbudsgiverne" (IM 1996)¹³. Desuden forelå allerede i 1996 en retspraksis, der tillod kommunerne i henhold til EU-reglerne "at stille arbejdsmiljømæssige krav, der går videre end de krav Arbejdstilsynet for tiden har opstillet" (Klagenævnet 1996)¹⁴. Måske er det uvidenhed, der gør sig gældende, eller frygt for at komme på tværs af kommunale lederes og politikeres ønsker.

Dette er ikke et juridisk responsum, men en vurdering af mulige fremgangsmåder baseret på officielle dokumenter samt erfaringerne fra kommuner, der har anvendt dem. I vurderingen indgår også en vurdering af den praktiske betydning af de forskellige fremgangsmåder, således som det er fremgået af undersøgelsen.

Arbejdsmiljøkrav kan, ligesom miljøkrav, stilles på tre måder i udbudsmaterialet

Udbudsreglerne giver mulighed for at indføre arbejdsmiljøkrav under alle tre hovedtyper af krav eller kriterier, som EU-reglerne opererer med,

1. Kontraktvilkår eller kravspecifikationer
2. Udelukkelses- og udvælgelseskriterier
3. Tildelingskriterier

Debatten om det rimelige i, at kommunerne havde medansvar for renovationsarbejdernes arbejdsmiljø og frygten for, at det ville føre til ansvarsforflygtigelse hos renovatørerne, har overskygget en erfaringsudveksling om hensigtsmæssige måder at håndtere arbejdsmiljøhensynet på. Nogle kommuner har dog lagt mange kræfter i at finde egnede måder at stille krav på i udbudsmaterialer.

Hensyn til arbejdsmiljøet er som et socialt hensyn ligestillet med mulighederne for at tage miljøhensyn i udbudsmaterialerne. Specificeringen af, hvor og hvordan arbejdsmiljøkrav kan stilles, er således underkastet de samme retningslinier som miljøkrav. Om disse er Udbudsportalen såvel som Konkurrencestyrelsens vejledning mere meddelsomme.

Miljøhensyn (læs: arbejdsmiljøhensyn) kan indgå i kontraktvilkårene/kravspecifikationen, der pålægger leverandøren at udføre opgaven i overensstemmelse med nærmere angivne hensyn til miljøbeskyttelse (læs: de ansattes sikkerhed og sundhed). Det er dog en

¹³ Indenrigsministeriets vejledning til samtlige kommunalbestyrelser og amtsråd, sag nr. 1995/1139-31, 14.02.1996

¹⁴ Klagenævnet for udbud 1996: *Danske Vognmænd mod Stevns kommune*, 16. oktober, www.klfu.dk, (1.02.2006)

betingelse, at disse krav ikke virker diskriminerende. Det fremgår videre, at det kan være krav til 'konkrete tekniske specifikationer', der skal forstås som 'absolutte krav'. Videre anføres det, at "miljøhensyn (læs: arbejdsmiljøhensyn) kan indgå i udvælgelseskriterierne, når man fastlægger det ønskede niveau for økonomisk, finansiel og teknisk formåen. Fx. kan en leverandør udelukkes, hvis der foreligger en dom for overtrædelse af lovgivningen på miljøområdet (læs: arbejdsmiljøområdet) eller en alvorlig fejl, der angår miljøet (arbejdsmiljøet) (www.udbudsportalen.dk).

Kommissionens fortolkningsmeddelelse om muligheden for at tage sociale hensyn i kontrakter anfører eksplicit manglende overholdelse af bestemmelser om sundhed og sikkerhed som udelukkelsesklause (EU 2001a:1.3.1). Meddelelsen nævner som mulige udvælgelseskrav krav til virksomhedens personales sammensætning og ledelse, tekniske udstyr og kvalitetskontrollsystem og klargør, at "Hvis kontrakten kræver særlig faglig dygtighed på det 'sociale' område, vil særlig erfaring legitimt kunne anvendes som et kriterium i forbindelse med bedømmelsen af ansøgernes tekniske kunnen og viden" (1.3.2)

Arbejdsmiljø som tildelingskriterium

Endelig kan sociale og miljømæssige hensyn indgå som et delkriterium i tildelingskriteriet 'det økonomisk mest fordelagtige bud'. Her er det efter Helsinki-dommen blevet klart, at den økonomiske fordel godt kan bestå i bredere samfundsmæssige hensyn. Dommen byggede på, at kommunen havde en indirekte økonomisk fordel deri, at udgifterne til sygehusbehandling mv. af personer, der var blevet syge af forurenende udstødning, blev reduceret. Denne betragtning kan umiddelbart overføres til arbejdsmiljøområdet. Sundhedsmæssige og sociale udgifter forbundet med skraldemænd, der får helbredsskader eller nedslides gennem arbejdet, kan både direkte og indirekte falde tilbage på kommunen.

Der er således ingen tvivl om, at arbejdsmiljøhensyn kan indgå som tildelingskriterium, således som det da også har fundet anvendelse i en del kommuner. Tildelingskriterier kan anvendes på to måder. Kontrakten kan enten tildeles efter 'laveste pris' eller efter 'økonomisk mest fordelagtige tilbud'. Anvendes 'laveste pris' gælder ikke andre kriterier end prisen. Ved 'økonomisk mest fordelagtige' kan prisen suppleres med delkriterier. På renovationsområdet anvendes som delkriterier typisk: kvalitet, driftssikkerhed, service, organisation, teknisk og funktionsmæssig værdi samt miljø og arbejdsmiljø. I de fleste af de undersøgte kommuner har delkriterierne været vægtede. Prisen vejer normalt mest, fx. 70 %, hvorefter de 30 % fordeles mellem øvrige delkriterier. Men der er set vægtninger med prisen helt nede på 30 % (fx Aalborg). Det er sjældent at se arbejdsmiljøhensynet vægtet til mere end 10 % og ofte er det sammen med miljø- eller kvalitetshensyn.

Arbejdsmiljø ved 'Økonomisk mest fordelagtige bud'

Undersøgelsen viser, at den gruppe af renovatører, som ønsker at profilere sig i den gode ende mht. kvalitet, service og driftssikkerhed og prioriterer arbejdsmiljøet, foretrækker udbud efter 'økonomisk mest fordelagtige tilbud'. Derved får de mulighed for at erklære og dokumentere deres fortrin frem for konkurrenter, som i højere grad går efter at være billige. Fx. kan de redegøre for arbejdsmiljøvenligt materiel, erfaringer i kvalitetsstyring, personalepolitikker og -uddannelse mv., som ikke er kravspecificeret i udbudet. Der er

imidlertid nogle ulemper og uklarheder omkring tildelingskriterierne, der gør dem mindre effektfulde end absolutte krav under kravspecifikation eller udvælgelseskriterier.

For det første viser undersøgelsen, at arbejdsmiljøkrav under tildelingskriterier gennemgående er vage og uspecificerede. I nogle udbudsmaterialer skrives fx blot at miljø og arbejdsmiljø vægtes 10 % uden nøjere at præcisere ønskerne, i andre at der ønskes en redegørelse for renovatørens politik eller tiltag på området.. Der er imidlertid ikke interviewet én renovatør i denne undersøgelse, som ikke på et tidspunkt i samtalen har sagt: *'Papir er jo taknemmeligt!* Det er nemt for en tilbudsgiver at skrive nogle fine erklæringer ned på et stykke papir, når han af erfaring ved, at han aldrig kommer ud for en egentlig kontrol af om det skrevne overholdes. Det fremgår af casen om Høje Tåstrup kommune, at kommunernes frygt for at komme i konkurrencestyrelsens eller udbudsklagenævnets søgelys spænder ben for klare formuleringer. En række kommunale informanter har udtrykt samme usikkerhed.

For det andet er det uigennemskueligt, hvordan kommunen vurderer de tilkendegivelser de får ind fra tilbudsgiverne og tildeler dem point. Renovatørerne efterlyser offentliggørelse af den anvendte beregningsmodel, men uanset at den matematiske model oplyses, indgår der en subjektiv vurdering ved kommunen. Der er fra renovatørside kun lidt tillid til, at den fremsendte 'dokumentation' spiller nogen videre rolle for tildelingen. Uanset prisen er sat til at veje under 50 %, er det renovatørernes opfattelse, fremgår det af undersøgelsen, at prisen, når det kommer til stykket, alligevel vil være afgørende for kommunens valg.

Høje Tåstrup kommunes udbudsmateriale indeholder et 'suk' over dilemmaet mellem den frie konkurrences betingelser og ønsket om at sikre sig en bestemt kvalitet: "Vi har ved tidligere udbud måttet give gode, velrenommerede renovatører alt for få points for kvaliteterne inden for de forskellige delkriterier alene på grund af dårlige og upræcise beskrivelser i deres tilbud....Som I ved er EU-udbud omgærdet med en lang række formalia og krav blandt andet mht. ikke at gøre forskel på de bydende, og vi er selvfølgelig nødt til at kunne forsvare vores tildeling af point...Kommunen opfordrer derfor de bydende til at være særdeles omhyggelige og præcise i deres redegørelse for kvaliteterne af virksomheden..."

Arbejdsmiljøhensynet indgår som direkte eller indirekte (fx knyttet til kvalitet) delkriterium i udbudsmaterialerne for de fleste af de 9 kommuner, som undersøgelsen har fundet havde den bedste praksis. Men dette forhold har i mindre grad været afgørende for den gode praksis, som er set. Det er en naturlig ting for en kommune, som lægger vægt på kvalitet i affaldsindsamlingen og i denne forbindelse prioriterer arbejdsmiljøet, at nævne hensynet som tildelingskriterium, men det er andre elementer i kontrakten og i samarbejdet mellem parterne i det hele taget, der afgør om arbejdsmiljøet i praksis er godt.

Arbejdsmiljø som tildelingskriterium er imidlertid et vigtigt signal til tilbudsgiverne om, at der her er en kommune, der lægger vægt på arbejdsmiljøet. Det fungerer som en åbning for de renovatører, der selv lægger vægt på et godt arbejdsmiljø, og som kan hævde sig på andre parametre end prisbillighed. Hvis det af udbudsmaterialet på anden måde

fremgår, at kommunen prioriterer arbejdsmiljøet, eller det fremgår af samtaler om kontraktens indhold, kan renovatørens erklæringer også blive til andet end papir.

En renovatør bød på en opgave i en kommune, der vægtede prisen med 70 %, driftssikkerhed og organisation 15 % og kvalitet og samarbejde (herunder arbejdsmiljø) 15 %. Forhuppet på at få kontrakten gjorde han meget ud af at dokumentere en høj arbejdsmiljøindsats uden af den grund at hæve prisen. Da han i processen opdagede, at kommunen faktisk mente det med kvalitet og arbejdsmiljø seriøst, ærgrede han sig over ikke at have forlangt en højere pris.

"Arbejdsmiljø som tildelingskriterium bliver let noget langhåret noget. Alligevel er det nok at foretrække, hvis arbejdsmiljøet skal tilgodeses", sagde en driftsleder i 'Miljøteam'

Arbejdsmiljø ved 'Laveste pris'

Ulemperne og uklarhederne i forbindelse med arbejdsmiljø som tildelingskriterium gør, at tildeling efter 'laveste pris' ikke uden videre kan afskrives som uheldigt for arbejdsmiljøet. En af de 9 udvalgte kommuner (Randers) har faktisk anvendt proceduren for 'laveste pris', Kolding, der var tæt på at blive udvalgt, ligeså. Erfaringerne viser, at det er andre elementer i udbudsmaterialet foruden samarbejdet mellem parterne, der bestemmer det faktiske arbejdsmiljø. Man kan sige, at det stiller større krav til kommunen om at være omhyggelig med at få indarbejdet krav og virkemidler omkring kvalitet, driftssikkerhed mv., herunder arbejdsmiljøet, i udbudsmaterialet, hvis den baserer sig på laveste pris og således er tvunget til at tage det laveste bud. Visse firmaers praksis kan gøre det risikabelt at anvende 'laveste pris', hvis kommunen lægger vægt på kvalitet i indsamlingen.

Kolding kommune har mange års erfaring med at skrive udbudsmateriale og afprøve nye virkemidler til blandt at skabe et bedre arbejdsmiljø. Man er gået bort fra 'Økonomisk mest fordelagtige', fordi man oplevede der var "for meget fis i det. Renovatørerne kan jo skrive alt muligt og love guld og grønne skove, men når det kommer til praksis, holder det ikke."

Randers kommune er gået over til 'laveste pris' bl.a. fordi man af juristen fik at vide, at "formuleringerne ikke var fyldestgørende. Man kunne ikke kræve, når det var tildelingskriterium". Kommunen anfører videre, at "før var 'laveste pris' ikke god latin, men det er det nu. Det afgørende er at lave kravene/vilkårene klare, og her er erfaringen vigtig, man skal vide, hvad der skal til. Politikerne er alligevel altid interesseret i prisen, derfor er det bedre at få det ind som krav."

På baggrund af udmeldingerne fra renovatørerne må det konkluderes, at anvendelsen af 'økonomisk mest fordelagtige' som tildelingskriterium er at foretrække, når det handler om at tilgodese kvalitet og arbejdsmiljø. Men der bør arbejdes med at præcisere og specificere formuleringen af kravet, så det bliver operationelt og kontrollerbart og derved får større konsekvens end tilfældet er i dag. Objektiviteten kunne samtidig øges, og dermed ville tendensen til, at renovatører oplever tildelingskriterierne som grundlag for vilkårlig forskelsbehandling, blive imødegået.

En renovatør svarede til spørgsmålet om hvorvidt han foretrak den ene eller anden form, at han da "nok foretrak 'økonomisk mest fordelagtige' - i hvert fald i min egen kommune" !

Selv om det ikke er uden betydning for arbejdsmiljøet har det ligget det uden for rammerne af denne undersøgelse at vurdere, hvorledes forskellige juridiske eller økonomiske virkemidler i kontrakten kan medvirke til fastholdelse af renovatørens forpligtelser eller omvendt af renovatøren kan bruges til at undgå forpligtelser. 'Snyd' i forhold til kontrakten, f.eks. i forbindelse med anvendelse af underentreprenører eller selvkørende vognmænd, indsamling og afvejning af erhvervsaffald som kommunalt husholdningsaffald mv. er heller ikke taget i betragtning.

Ligesom renovatørerne opfatter mange kommuner som 'kontraktholdere', der afstår fra at medvirke og samarbejde, men alene holder renovatøren op på arbejdsmiljøansvaret, opfatter kommunerne mange renovatører som 'kontraktlæsere', der er eksperter i at udnytte juridiske smuthuller i kontrakten til at unddrage sig forpligtelser. Efter dårlige erfaringer med nogle firmaer er kommunerne tilbageholdende med at forpligte sig til samarbejde i udbudsmaterialet. En 'ond spiral' er dannet.

Undersøgelsen afstår også fra at vurdere arbejdsmiljøstandard og kvalitet på baggrund af oplyste priser for afhentning af en dagrenovationsenhed. For det første fordi der indgår for mange konkrete, lokalt afhængige variable, herunder bestemmelser om placering af materiellet, til at det meningsfuldt kan lade sig gøre at sammenligne, for det andet fordi tilbud og kontrakter kan være baseret på konkurrencestrategier fra renovatørernes side, der ikke står i noget forhold til den måde opgaven udføres på.

Krav om prissætning af "særlige foranstaltninger" for uanset problemer ved adgangsvejen at sikre forsvarlig afhentning fungerer kun, hvis det er nøje specificeret, hvor og hvordan det skal ske. Der er ikke fundet eksempler på "fiktive nedslag i tilbudsprisen for påviseligt godt arbejdsmiljø" baseret på dokumentation fra tilbudsgiverne. Eksemplet kendes fra busbranchen, hvor personaleomsætning og sygefravær har været anvendt som dokumentation (Wiegmann, Mathiesen & Hasle 2004)

7.2 Udbudsperiodens længde, personaleovertagelse og driftsform.

Ifølge 'Udbudsportalen' løber kontrakter på renovationsområdet typisk 3-6 år. Det

anbefales at holde dem under 5 år, Konkurrencestyrelsen anbefaler 3-5 år (KS 1999 og 2004a). Men der er hverken i EU eller nationalt særlige krav til kontraktperiodens længde. For kommunerne kan der være økonomiske fordele ved både lange og korte kontrakter. Lange kontrakter giver renovatøren mulighed for at tilbyde lavere priser. Korte kontrakter skaber større pres på markedet, der også giver lavere priser. Hvis måden opgaven løses på måske skal ændres undervejs, skrives det blot ind i kontrakten og kræver således ikke korte kontrakter. De interviewede renovatørerne foretrækker alle længere kontrakter.

I undersøgelsen har det enstemmigt lydt fra renovatørerne, at priserne nu er barberet så langt ned, så der ganske enkelt ikke er mere at komme efter, intet vundet for kommunerne ved at presse prisen fx gennem korte udbud. Undersøgelsen synes at bekræfte dette billede. Når effekten af At-anvisningens forbedring af skraldemændenes arbejdsmiljø er ophørt, helbredsskaderne igen synes at være i stigning og arbejdsmiljøstandarder i kommunerne gennemgående fundet ringe, antydes en sammenhæng med det særlige markeds- og konkurrencepres denne sektor har været udsat for siden midten af 90'erne. I det omfang korte kontraktperioder skaber pres på prisen, er skraldemændenes arbejdsmiljø formentlig med til at betale.

På baggrund af det pristryk sektoren har været udsat for må den økonomiske fordel af korte kontraktperioder betvivles. 'Transaktionsomkostningerne', dvs. de udgifter kommunen pådrager sig direkte og indirekte i forbindelse med udlicitering og udbud, kan meget vel overstige gevinsten. Alene rådgiverhonoraret sluger meget, hvortil kommer alle de timer og omkostninger der er forbundet med at indkøre en ny opgaveløser. Hvis afledte omkostninger i form af ulykker, helbredsskader, nedslidning og udstødning blandt skraldemændene, hvoraf det offentlige og i et vist omfang kommunerne selv betaler det meste, tælles med, er de lavere priser muligvis en kortsigtet gevinst.

For skraldemændene har længere kontraktperioder væsentlig betydning for et godt arbejdsmiljø. Langt udover den større tryghed i ansættelsen, som kan være en vigtig faktor i det psykiske arbejdsmiljø. Korte kontraktperioder forbundet med den store sandsynlighed for skift af renovatør har negativ indflydelse på en række forhold. En skraldebil har i gennemsnit en afskrivningstid på 7,5 år. Renovatørerne mister således incitamentet til at udskifte materiel med mere tidssvarende og arbejdsmiljøvenligt materiel. Langsigtet planlægning af bedre indsamlingsforhold forhindres ligeledes, og fælles procedurer for den nødvendige langsigtede indsats over for grundejere og vanskelige afhentningsforhold i øvrigt tabes på gulvet. Også virkningen af en effektiv sikkerhedsorganisation og tillidsmandsstruktur hæmmes. Alt skal starte forfra.

Efter at skraldefolkene i Kolding gennem nogen tid forgæves havde søgt at få borgerne på en blind vej til at respektere, at skraldebilen kunne komme til, rettede de gennem firmaet henvendelse til kommunen for at få den til at skride ind. Kommunen skulle bruge nogen tid på at 'se på sagen' og i mellemtiden udløb kontrakten. Da den ny renovatør kom til og folkene igen rykkede kommunen for en løsning, udbad kommunen sig en ny skriftlig henvendelse fra renovatøren. Skraldefolkene kunne kun ryste på hovedet.

Turbulensen hæmmer endvidere AT's indsats. Et påbud afgivet til en renovatør falder bort, når denne afløses af en ny. Mest skadeligt i forhold til arbejdsmiljøet er det måske, at

planlægningen og gennemførelsen af uddannelsesinitiativer også hæmmes, da et af de vigtigste midler til at skabe større bevidsthed om konsekvenserne af tempoarbejde og mere kvalitet og indhold i arbejdet derved rammes. Der skabes ingen 'modkultur' til den helbredsskadelige 'skraldemandskultur'.

Virksomhedsoverdragelse

Ikke alene er branchen præget af korte kontraktperioder, der foregår også hyppige skift af leverandør. Faktisk i over halvdelen af alle udbud, ifølge KL's kortlægning (2001). Skraldemændenes arbejdsmarked er således også præget af stor turbulens, idet de ved en ny renovatørs overtagelse af opgaven ikke er sikret ansættelse hos denne. Skraldemændene oplever det som et betydeligt usikkerhedsmoment og nedværdigende, at risikere afskedigelse, når et nyt firma vinder kontrakten, og det kan ligesom korte kontrakter blokere for at der skabes gode samarbejdsrelationer både i forhold til kommunen og dens borgere og i forholdet mellem parterne i virksomheden. Uddannelse, deltagelse i problemløsning mv., som er forudsætningen for etableringen af mere kvalitet i opgaveløsningen og i arbejdet opgives.

"Hvorfor skulle det egentlig være vigtigere for kommunen at sikre borgerne en lavere pris end at holde på nogle gode folk?" sagde en sønderjysk skraldemand i spørgsmålet om virksomhedsoverdragelse

Muligheden for at fortsætte i samme job, uanset skift af renovationsfirma, er et vigtigt element i sikringen af et forsvarligt arbejdsmiljø for skraldemændene. Kommunerne kan, når de har sikret sig at den tidligere renovatør udleverer stamoplysninger, gøre lov om virksomhedsoverdragelse gældende i udbudsmaterialet, og derved bidrage til større sikkerhed i ansættelsen, overførelse af rettigheder som anciennitet mv..

Virksomhedsoverdragelsesloven (VOL) sikrer i sig selv ikke automatisk genansættelse ved udlicitering. Selv om den også er i kraft, når en én gang udliciteret offentlig virksomhed skifter fra en privat ejer til en anden. Det afhænger af de konkrete forhold, herunder hvor stor en del af personalet og materiellet, der overtages, om den faktisk gælder. Kommunen kan undgå usikkerhed herom og give et vigtigt signal til skraldefolkene, hvis den eksplicit anfører, at VOL skal gælde.

Gladsaxe kommune havde et godt samarbejde med en renovatør over længere tid, der bl. a. indebar en fælles indsats for at løse problemadresser, hvor skraldemændenes oplysninger lå til grund for kommunens indsats over for borgerne. Også mellem virksomhed og ansatte herskede et godt samarbejde, der fx indebar at samtlige ansatte gennemførte AMU-kurserne i renovation. Der var desuden startet renovationsarbejderlæringer, vedtaget en politik for etnisk ligestilling mv. Da firmaet i en ny udbudsrunde tabte kontrakten, ansatte den ny renovatør imidlertid ikke en eneste af disse folk.

Selv om VOL gælder, når et nyt firma overtager kontrakten er der stadig ingen garanti for, at ansatte ikke kan fyres. De kan blot ikke fyres med anledning i overtagelsen. Men hvis fyringen er begrundet i "økonomisk, tekniske eller organisatoriske ændringer, der medfører beskæftigelsesmæssige ændringer" (BM 2002: §3), er døren åben. Renovatørerne er delte på spørgsmålet om anvendelsen af VOL i udbudet. For nogle spiller det ind, at ancienniteten følger med, når VOL anvendes, og lønomkostningerne således bliver lidt større. Dette har formentlig også betydning for, om kommuner vælger at bruge VOL. Andre renovatører ønsker at stå helt frit personalemæssigt, atter andre værdsætter, at kommunen bruger VOL. Det er dog gennemgående for renovatørerne, at de normalt ser en fordel i at overtage lokalkendt mandskab.

Skraldemændenes erfaring er, at anvendelsen af VOL ikke er meget bevendt som sikring mod fyring. Hvis man ikke har stort kørekort, kan det være anledning nok. VOL er ikke skabt med henblik på danske forhold med et fleksibelt arbejdsmarked, hvor arbejdsgiverne er så frit stillet som de er til at afskedige personale. Den skulle i Danmark suppleres med en aftale mellem arbejdsmarkedets parter, hvis den skulle have samme betydning, som i lande med mindre fleksible arbejdsmarkeder.

I Greve kommune måtte man af tekniske årsager undlade at lade VOL gælde, men aftalte i stedet med den nye renovatør et møde for alle de tidligere ansatte, hvor alle blev tilbudt arbejde i det nye firma. 80-85 % af folkene valgte dette.

Kommunerne har således forskellige midler til at sikre sig at personalet eller det meste af det overtages af den nye renovatør. Mest udbredt er dog den praksis, at det helt overlades til renovatøren, om han ønsker at genansætte personalet. En del kommuner fraskriver sig omhyggeligt ansvar, hvis VOL alligevel skulle gælde. Det er ikke ligefrem en opfordring til renovatøren om at beholde personalet.

Driftsform

Driftsformen er normalt renovatørens anliggende, men da nye intensiverede driftsformer som toholdsskift og 4-dages uge ofte har negative konsekvenser for service- og kvalitetsmål, herunder arbejdsmiljøet, garderer en række kommuner sig mod det i udbudet. Toholdsskift, der ikke som præmis har et forceret arbejdstempo med tilsidesættelse af AT-regler og dårligere kvalitet til følge, kræver, at afhentningsforholdene er 100 % i orden og at indsamlingsruterne planlægges og fordeles omhyggeligt i samarbejde med personalet. Tætheden af afhentningsstederne, trafikken, kommunens ønsker til starttidspunkt, forbrændingsanlæggets lukketid og andre lokale forhold spiller desuden ind. Toholdsskift leder i alle tilfælde til et stresset arbejdsmiljø og arbejde i mørke.

En chef hos en større renovatør sagde: "Ved toholdsskift bliver arbejdsugen let 42 timer, og hvis folkene så siger, at de vil arbejde efter reglerne, så knækker filmen." Erik, formand i Greve kommune: "Det var toholdsskiftet, der lagde pres på. Kollegerne står jo og tripper, selv om første hold startede kl. 5. Det bliver aldrig godt, der opstår en arbejdsdeling, så man altid belastes på samme måde"

4-dages uge er en driftsform, hvor en uges arbejde trænges sammen på 4 dage. For hvert sjak frigøres der således en bil til andre opgaver en dag om ugen. Hvis der er 4 mand i sjakket forøges arbejdsbelastningen på de 4 dage for alle med omkring 25 %. Dette kompenseres der ofte for ved at mandskabet skiftes til at holde fri en dag om ugen eller lignende efter aftale mellem renovatør og ansatte. Arbejdsdagen kan let blive 10-12 timer, samtidig med at arbejdsmængden leder til forceret arbejdstempo og mange 'unoder' for at effektivisere indsamlingen, fx bunkesamling. Arbejdstilsynet har i et konkret tilfælde i Aalborg vurderet overbelastningen til at ligge på mellem 30 og 40 % ved en opgave organiseret som 4-dages uge. For at sikre arbejdsmiljø og kvalitet i indsamlingen kan der således være god grund til at specificere som krav, at 4-dages uge og lignende ikke er tilladt eller at driftsformen kræves aftalt nærmere med kommunen.

Renovationschefen i en større kommune mente, at man havde gjort sig umage med at beskrive kvalitets- og arbejdsmiljøkrav og -målsætninger i udbudsmaterialet og fx præciseret, at man ikke ønskede toholdsdrift. Han følte sig derfor "taget i røven", da renovatøren efter kontraktindgåelsen lagde om til 4-dages uge og bad om At's hjælp. Ved næste udbudsrunde vil kommunen sikre sig mod denne driftsform. Ifølge driftslederen hos den pågældende renovatør "gik et sjak ned på det".

En renovatør, der tidligere havde kørt i samme kommune, fortalte: " Vi var ellers kommet langt, havde fået meget med bajere og løberi væk, og der var et godt samarbejde med kommunen. Men så gik det galt i et distrikt, vi ville spare en bil, men det er området for stort til. 4 mand på en bil skiftedes til at holde fri, så de 3 mand skulle klare 4 mands arbejde. Det gav 3-400 ekstra bæringer om ugen. Folkene blev splittet ad og nogle søgte tilbage til det gamle".

7.3 Arbejdsmiljøvurdering af renovatør som udvælgelses- eller tildelingskriterium

Det må antages, at det principielt er muligt at anvende objektive, ikke diskriminerende mål for de bydendes arbejdsmiljøstandard som både udvælgelses- og tildelingskriterium. Undersøgelsen har ikke fundet mange erfaringer på dette område, men muligheden bør tages i betragtning al den stund sådanne mål bliver mere og mere almindelige som kriterier for regulering og vinder indpas på markedet. Et certifikat for implementeret arbejdsmiljøledelse (AML) er således i dag et væsentligt redskab i styringen af myndighedsindsatsen på arbejdsmiljøområdet. Det ville også være muligt for en kommune at stille som krav til en renovatør. Det ville umiddelbart indsnævre ansøgerfeltet betragteligt, da kun ganske få renovatører har et AML-certifikat. Men kravet kan anvendes som tildelingskriterium og derved ansprende renovatører til at lade sig certificere.

I hvor høj grad et AML-system ville gavne arbejdsmiljøet i skraldemændenes konkrete arbejdssituation er et andet spørgsmål. Nogle renovatører mener, at auditører ude fra ville have svært ved at gennemskue forholdene. Flere af virksomhederne i undersøgelsen er

eller har været EMAS-certificerede, som i nogen grad også tager højde for arbejdsmiljøet. Erfaringerne herfra er lidt forskellige, men samlet ikke overbevisende.

Ledelsessystemerne hjælper renovatørerne til at få bedre overblik over og mere struktur på arbejdet med miljø- og arbejdsmiljøhensyn, men regnes af de fleste til kategorien af 'papirsystemer', der ser flotte ud, men ikke flytter meget i dagligdagen. Nogle renovatører har droppet EMAS-certificeringen, fordi det ikke blev efterspurgt af kommunerne. Spørger man sikkerhedsfolk hos renovatører med EMAS-certificering om betydningen heraf, har de oftest ikke mærket noget videre til det.

En enkelt renovatør i undersøgelsen, 'Miljøteam', har været AML-certificeret efter den danske bekendtgørelse (med tillægskrav) siden marts 2004 og vurderer resultatet som positivt for arbejdsmiljøet. Det samme gør både ledelse og ansatte på R98, der ikke indgår i undersøgelsen.

Dir. Allan Larsen, Miljøteam: "Det er min opfattelse at systemerne er gavnlige i hverdagen, idet de giver os nogle faste rammer og værktøjer vi kan bruge til løbende at forbedre os på en række områder. Jeg mener denne indsats trods alt vil sikre os nogle bedre muligheder i markedet, i takt med at udbyderne får flyttet fokus væk fra at se 'laveste pris' som det eneste saliggørende tildelingskriterium, og i stedet går over til objektivt at inddrage og bruge kvalitet, miljø og arbejdsmiljø i en totalvurdering."

Der foreligger ikke erfaringer med kommuner, der har anvendt arbejdsmiljøregnskaber eller fx dokumentation af renovatørens mellemværende med AT's "Smiley"-ordning som grundlag for udvælgelse eller tildeling. Det forekommer at være en mulig måde at operationalisere arbejdsmiljø som tildelingskriterium på. Tilsvarende gælder for dokumentation af fraværsprocent for renovatørens ansatte, som heller ikke er fundet anvendt i praksis.

Referencer spiller en vis rolle ved kommunernes valg af renovatør efter 'økonomisk mest fordelagtige' kriteriet. Det forekommer ligeledes at være en brugbar, objektiv måde at foretage vurderingen på. Der er ikke fundet eksempler på anvendelse af dokumentation for sygefravær eller personaleomsætning som grundlag eller medkriterium for valg af leverandør.

7.4 Oplysning om vanskelige afhentnings- og indsamlingsforhold i udbudsmaterialet

Bekendtgørelsen om udbyders pligter efter arbejdsmiljøloven kræver at kommunen oplyser om "særlige, væsentlige arbejdsmiljøforhold". Er der 50 problemadresser tilbage i kommunen, som fordeles over flere indsamlingsruter og mandskaber, falder det under grænsen, men er der 5-600 adresser, vurderer AT's tilsynsførende, at der foreligger en særlig risiko for unødigt belastning af skraldemændene. Det er ikke ualmindeligt i kommuners udbudsmaterialer at finde oplysninger om at mellem 2 og 5 % af afhentningsstederne i kommunen ("endnu") ikke lever op til AT's krav. Men alene at anføre dette er næppe en tilfredsstillende opfyldelse af bekendtgørelsens krav. Det er i hvert

tilfælde ikke nogen hjælp til renovatørens planlægning af arbejdet og dermed arbejdsmiljøet.

Forbavsende få udbud, også blandt kommuner som har udbudt efter bekendtgørelsens ikrafttræden i 2001, lever op til oplysningskravet. Ved interviews har en del kommuner da også oplyst, at de ikke kendte til denne lovgivning. Det er troligt, at deres interesseorganisation ikke har gjort sig umage med at informere om det.

Undersøgelsen har vist, at kommunernes udbudsmaterialer gennemgående baserer sig på et krav om, at renovatøren skal afhente affaldet under alle omstændigheder, uanset et vist antal adgangsveje ikke lever op til AT's og regulativets krav. I disse tilfælde er det så op til renovatøren "med særlige foranstaltninger" at afhente affaldet på en arbejdsmiljømæssig forsvarlig måde. Der stilles sjældent krav om, at tilbudsgiveren beskriver, hvorledes han vil opfylde AT-kravene. I visse tilfælde er logikken ført videre til, at de bydende anmodes om at prissætte de særlige foranstaltninger. Andre gange brydes logikken og renovatøren bedes om at basere sit tilbud på, at AT's krav til adgangsvejene er opfyldt, selv om disse blot "generelt" er opfyldt.

Logikken forudsætter altså, at renovatører, der giver tilbud, selv skal undersøge adresserne i kommunen, planlægge indsættelsen af særligt materiel eller mandskab ved problemadresserne og regne det ind i tilbudet. Dette er et klart eksempel på den 'teoretiske virkelighed', der karakteriserer renovationssektorens arbejdsmiljøforhold. Logikken bygger på en række præmisser, der aldrig er opfyldt i 'den virkelige virkelighed':

- Tilbudsgiveren skal kende byen eller sætte personale af til at køre rundt og checke adresserne
- Han skal planlægge og beskrive (hvis kommunen overhovedet har bedt om det) en indsamlingsform, som forudsætter, at han selv, kommunen eller AT overvåger sit personales arbejdsmetoder under indsamling spredt over hele kommunen
- Han skal være overbevist om, at de andre bydende gør det samme
- Kommunen skal være villig til at betale en højere pris på grundlag af tilbudets angivelser
- Kommunen skal være indstillet på kontrol af, at de særlige foranstaltninger faktisk anvendes

Hvis Arbejdstilsynet havde udført kontrollen, eller hvis markedet havde været mindre presset og tilbudsgiverne omhyggeligt udvalgt på grundlag af et dokumenteret høj arbejdsmiljøadfærd, og hvis endelig 'skraldemandskulturen' ikke havde eksisteret er det muligt, at det havde kunnet fungere, men sådan er virkeligheden ikke! Det forhold at kommunerne med held (og rådgiverbistand) har fået realiseret et prismæssigt effektivt marked er måske den væsentligste grund til, at logikken ikke kan fungere.

Tre løsningsmodeller i forhold til 'problemadresser'

Med udgangspunkt i den reelle praksis forekommer der at være tre løsningsmodeller i forhold til tilbageværende 'problemadresser' i kommunen:

1. Udbudsmaterialet kan indeholde mere eksakte oplysninger om antal og beskaffenhed af adresser med vanskelige afhentningsforhold, således at renovatørens planlægning

og prissætning kan blive mere realistisk og konkurrenceforholdene derved også mere lige og fair.

2. Udbudsmaterialet kan angive med hvilke metoder og/eller materiel, man forudsætter opgaven løst ved disse adresser og samtidig opfordre tilbudsgiveren til at angive alternative metoder
3. Udbudsmaterialet kan indeholde en klart beskrevet procedure for, hvorledes arbejdsmiljøforholdene ved vanskelige adresser i samarbejde mellem parterne og kommunens medvirken bringes i orden under opgaveudførelsen

Ad 1. Det er som nævnt kun et fåtal kommuner, der faktisk lever op til AT-bekendtgørelsens krav om at videregive oplysninger om problemadresser. Blandt de 9 udvalgte kommuner, beskrevet i cases, er der tre til fire, der gør det. Renovatørerne opfatter sådanne oplysninger som en vigtig støtte til at tage højde for arbejdsmiljøproblemer. Men erfaringen er, at den endelige planlægning - og prissætning - først kan finde sted, efter at en afklaring med kommunen har fundet sted. Renovatørerne er i princippet indstillet på at sætte det fornødne materiel og mandskab ind, men kan ikke beskrive og beregne det uden at vide besked med kommunens forventninger til på hvilket niveau opgaven skal løses, og i hvilket omfang kommunen selv vil bidrage til løsningen. Samtidig er det deres generelle erfaring, at kommunen altid vægter prisen højest og sjældent kontrollerer arbejdsmiljøforhold. Hvis denne løsningsmodel skal anvendes, kræver det således, at der indbygges en dialogmulighed i kontrakten.

Randers kommune krævede at de bydende afgav ” en tillægspris for afhentning... under særlige omstændigheder” og vedlagde udbudsmaterialet en detaljeret beskrivelse af adresser, der ikke levede op til AT-krav. Men ”vi endte med at stryge kravet efter at have set tilbudene og talt med renovatørerne. Priserne var helt afhængige af, hvordan de havde tolket det, svingede fra 0 kr. til vanvittige beløb, og i en tilbudssituation er de tilbøjelige til at lyve. De var klart nervøse over denne formulering

Ad 2. Når renovatørskift er så hyppige som de er på renovationsområdet, er det åbenlyst kun kommunen, der ved besked med og kan handle i forhold til opfyldelse af AT-kravene i forbindelse med problemadresser. Det forekommer velbegrundet, at det er kommunen, der i udbudsmaterialet beskriver, hvorledes opgaven hensigtsmæssigt kan løses samtidig med at døren holdes åben for innovative forbedringer i kraft af renovatørens specialviden om materiel mv.

I Maribo kommune foreligger en konkret aftale mellem kommune og renovatør om, at et bestemt antal beskrevne afhentninger i kælderen udføres af to mand. Kommunen betaler herfor og renovatøren checker at mandskabet gør det.

Ad 3. Se følgende afsnit

7.5 Procedure for løsning af 'problemadresser'

Der er fundet enkelte eksempler på udbudsmaterialer, der i klart sprog beskriver en indledende procedure for at bringe eksisterende, erkendte 'problemadresser' ud af verden. Undersøgelsen viser dog, at der i nogle kommuner forekommer uformelle procedurer for at forholdene på vanskelige afhentningssteder 'bringes i orden' ved indledningen af en kontraktperiode. At 'bringe i orden' kan så være alt fra at kommunen og renovatøren aftaler, at kommunen alene sætter ind over for grundejerne de steder, hvor skraldemændene mener forholdene er for slemme og ikke til at klare med en hurtig manuel afhentning, til en tilnærmelsesvis gennemførelse af AT-kravene på alle adresser gennem en blanding af særligt materiel, aftaler med borgerne om udsætning af beholderen og fysiske ændringer af adgangsvejen.

I praksis består proceduren ofte i at kommunalt personale tager med rundt i skraldevogn eller ledsagebil og for hver problemadresse aftaler en løsningsmodel. Hvis kommunen er effektiv i opfyldelsen af sin del af aftalen, og renovatør og skraldemanden lever op til deres del, er det erfaringen, at mange problemer løses.

Undersøgelsen er ikke omfattende nok til at kunne vurdere i hvilket omfang kommunerne følger sådanne ikke-beskrevne procedurer. Materialet og den kvalitative, iterative metode giver imidlertid grundlag for at sige, at procedurerne, især i kraft af at det at være 'i orden' fortolkes lempeligt, ikke i tilstrækkeligt omfang sikrer skraldefolkens arbejdsmiljø og i øvrigt ofte leder til problemer i form af tvister mellem personale og renovatør, som videre kan føre til afbræk i servicen, eller mellem personale/renovatør og kommune. For at procedurerne kan virke effektivt i forhold til at sikre arbejdsmiljøet, skal yderligere forudsætninger være opfyldt, som behandles i de følgende afsnit.

En generel procedure eller model for samvirke om løsning af 'problemadresser' må ikke forveksles med de gængse procedurer for indberetning og efterfølgende løsning af løbende problemer ved afhentning på adresserne. Systemet med meddelelsessedler, evt. i flere farver, som i stigende omfang afløses af internetbaserede rapporterings- og kommunikationssystemer (Reno-web mv.) kan tage højde for umiddelbart opståede problemer fx. i form af overfyldte sække, ulækre spande, bidske hunde, midlertidige forhindringer på transportvejen etc., men afhjælper ikke problemer forbundet med trapper og trin, kælderhalse og snævre passager, dvs. de forhold som AT-anvisningen grundlæggende kræver skal være i orden.

Når der så sjældent forekommer en velbeskrevet, forpligtende (samarbejds-)procedure for generel løsning af problemet med 'problemadresser' i kommunernes udbudsmateriale, hænger det formentlig sammen med, at det kræver en vis egenindsats fra kommunens side. Det ønsker kommunerne åbenbart ikke på forhånd at forpligtige sig til. Det er imidlertid på grundlag af erfaringsmaterialet i denne undersøgelse den mest sikre og realistiske måde at sikre AT-anvisningens krav gennemført på, når der henstår et vist antal 'problemadresser'.

Særgebyr og dispensationer

En del kommuner anfører i udbudsmaterialet, at de administrerer en ordning med sæргеbyr, der pålægges borgeren, hvis adgangsvejen på dennes adresse ikke er i overensstemmelse med AT-kravene, som regulativet stadfæster. Sæргеbyr kan nok fungere som et pressionsmiddel over for genstridige borgere, men kan ikke bruges som erstatning for en fysisk eller organisatorisk løsning af de vanskelige afhentningsforhold. Risikoen er en permanent-gørelse af unødigt belastning af skraldemanden.

Dispensationer fra regulativets krav til adgangsvejen, som navnlig gives til ældre og handicappede borgere, er et ømtåleligt emne i kommunerne. Det kan administreres fornuftigt. Der er fx kommuner, der først undersøger om en aftale med hjemmehjælpen eller hjemmesygeplejen kan løse problemet og derved begrænser det til et minimum, mens andre kommuner administrerer det med stor hensyntagen til borgerne og derved øger skraldemændenes belastning.

I Roskilde kommune administrerer man dispensationer delvis på grundlag af en udtalelse fra en lokal tilsynsførende fra AT, der sagde at kommunen godt kunne dispensere, hvis der var tale om "ubetydelige" afvigelser fra reglerne. Skraldefolkene i byen er 'sure' og mener dispensationerne går alt for vidt. Efter kommunens opfattelse er det nu mest hvor gangafstanden er for lang, de klager, og derfor snarere et spørgsmål om at blive hurtigt færdige.

7.6 Arbejds miljø i kvalitetssikringssystemer

Krav om at renovatøren har et kvalitetsstyringssystem griber om sig. Vejledninger i udbud fra myndigheder, interesseorganisationer og rådgivere lægger megen vægt på det. Alle renovatører, der er indgået i undersøgelsen, har en eller anden form for kvalitetssikringssystem og formaliserede procedurer, der imødekommer kommunernes efterspørgsel. Fra kommunal side lægges imidlertid vægt på, at systemet er tilpasset de konkrete forhold i kommunen. I nogle tilfælde præciseres, at mål og rammer i et sådant system skal udarbejdes i samarbejde med kommunen og operationaliseres sammen med kommunens egne procedurer.

Renovatøren Marius Pedersen, oplyser, at firmaet ikke har et generelt kvalitetssikringssystem, men et oplæg, som man skræddersyer til den konkrete kommunes ønsker.

Der er mange eksempler på, at arbejdsmiljøhensyn er medtaget i systemerne. De kan ses som en måde at få bestemte arbejdsgange, indberetninger, problemløsningsprocedurer og adfærdsmønstre, der kan have betydning for arbejdsmiljøet, sat i system og gjort rutinemæssige. Pandrup kommune, som er blandt de udvalgte eksempler blandt andet af denne årsag, har bearbejdet kvalitetsstyringsmodellen til et niveau, hvor skraldemanden detaljeret og i jævnt sprog instrueres i, hvordan han skal forholde sig i bestemte situationer.

Pandrup kommune benytter sig af den gængse logik i forhold til problemadresser og forudsætter at affaldet altid indsamles, ”om nødvendigt ved at to mand bærer sækken” - hvorved det afhænger af, hvad der konkret aftales med renovatøren og en række andre forhold om dette faktisk sker - men skriver til sidst i instruksen til skraldemanden, at han godt må lade sækken stå, ”hvis han udsættes for en sikkerheds- og sundhedsmæssig belastning.”

Kvalitetsstyringssystemer med alle deres krav til dokumentation, ”som man jo kan skrive sig ud af”, som mange renovatører siger, er på den ene side en papirtiger og således med til at uddybe situationen med de to ’virkeligheder’. Men på den anden side kan systemerne og tilsvarende aftalte procedurer i arbejdsmiljømæssig sammenhæng være et fornuftigt redskab til at sikre regelmæssighed i opgaveudførelsen og problemløsningen, og de kan spare ressourcer hos begge parter. De erstatter imidlertid hverken den målrettethed i forhold til en forsvarlig arbejdsmiljøstandard, som kravspecifikationen kan indeholde eller kommunens kontrol med at kravene efterleves.

Den gamle sandhed om kvalitetsstyringssystemer, at de er gode til at holde en ensartet standard, men ikke af sig selv forbedrer den, gælder også her. De erstatter naturligvis heller ikke den egenindsats og medvirken, som et forsvarligt arbejdsmiljø kræver.

Kvalitetssikring indebærer egenkontrol, i visse tilfælde fælles kontrol. Men undersøgelsen viser, som det er fremgået, at denne form for kontrol under de aktuelle markedsvilkår i sektoren, og med kommuner, der hellere vil spare borgernes penge end kræve fysiske ændringer af adgangsvejene samt en skraldemandskultur med sine prioriteter, er ineffektiv. Udtalelser fra kommuner, der har etableret kvalitetsstyringssystemer hos eller med renovatørerne, viser entydigt, at den kommunale kontrol opfattes som nødvendig. Systematiserede indberetninger fra renovatøren kan imidlertid være et hjælpemiddel i denne kontrol.

Kvalitetsstyrings-tankegangen kan også gå for vidt. Kolding kommune lagde i 1994 ud med krav om et rigtigt rådgiver-kvalitetsstyringssystem, lånt fra byggeriet af Øresundsbroen. ”Det var alt for vidtgående. Ingen var på daværende tidspunkt klædt på til denne form for systematik og dokumentation.”

I dag kræver kommunen stadig et ’styre- og kontrolsystem’ med dokumenterede arbejdsbeskrivelser, noget mere forenklet og tilpasset, og oplever, at ”det betød noget ved tilbudene, der så vi på det, ligesådan arbejdsinstruksen. Men det betyder ikke meget i det løbende, rapporteringen. Det er månedsmøderne, der fungerer.”

7.7 Specifikke arbejdsmiljørelaterede krav til opgavens udførelse

Undersøgelsen viser, at specifikke arbejdsmiljørelaterede krav i udbudsmaterialet, som tilbudsgiverne kan forholde sig til og inddrage i opgaveplanlægningen og prissætningen,

kan være et effektivt skridt mod tilvejebringelsen af forsvarlige arbejdsmiljøforhold, forudsat der følges op på dem. Som specifikke krav, der retter sig mod indsamlingsformer og adgangsveje og inddrager skraldemændenes konkrete udførelse af arbejdet ses:

- Der må ikke samles til bunke
- Anvist adgangsvej skal følges
- Der skal altid anvendes kærre
- Kærren må ikke overlæsses
- 'Håndteringsfejl' sanktioneres

AT's 'Checkliste til udbydere: Udarbejdelse af udbudsmateriale ved afhentning af dagrenovation' (www.at.dk) indeholder yderligere eksempler på sådanne krav

Randers kommunes udbudsmateriale indeholder et krav om, at "entreprenøren inden entreprisens start skal redegøre for, hvilke kærretyper, der vil blive anvendt, herunder hvor mange fyldte sække, hhv. kassetter med glas og papir entreprenøren mener kærreterne kan lastes med før arbejdsmiljøbelastningen bliver uacceptabel og kravene til kærreernes anvendelse i nærværende betingelser ikke kan opfyldes."

Er kravene ledsaget af sanktionsformer, bods-systemer eller andet, er det et klart signal til de bydende om, at dette er noget kommunen lægger vægt på og vil følge op på. Når kravene står i kontrakten er de desuden et godt redskab til at holde renovatøren fast på. Krav om at arbejdsinstruksen skal medsendes tilbudet og i visse tilfælde 'godkendes' eller fremsendes med medarbejderens underskrift ses ofte og forekommer virkningsfulde, men igen afhængig af om, der følges op på kravet. Krav af denne art kan også indbygges i kvalitetssikringssystemet.

Krav til bemanning, tilrettelæggelse af arbejde, arbejdstempo mv.

Det er bemærkelsesværdigt, at der meget sjældent ses krav, der vedrører sådanne forhold. Man kan sige, at det hører under arbejdsgiverens ret til at lede og fordele arbejdet og det kunne man så tage en dialog med tilbudsgiverne om, men der er ikke noget i EU-reglerne, der hindrer det, og hvis renovatørerne under de givne markeds- og konkurrenceforhold ikke selv kan holde styr på det, kunne en kommune, der var reelt interesseret i forsvarlige arbejdsmiljøforhold, præcisere, at der altid skulle indsættes det antal skraldefolk, som svarede til den overenskomstsatte norm. Den skulle naturligvis samtidig være åben for tekniske innovationer, der indebærer mindre belastning og dermed mindre mandskabsbehov. Kommunen kunne også forlange, at ruterne blev således tilrettelagt, at eksisterende belastninger blev nogenlunde ligeligt fordelt samt at overarbejde, i det omfang overudbæring måtte forekomme, blev ligeligt fordelt blandt personalet. Mulighederne er legio, så længe udbudet stiller tilbudsgiverne lige. Indenrigsministeriets vejledning fra 1996 anbefalede kommunerne, at stille sådanne krav til leverandørerne. "Der kan principielt stilles alle slags krav i relation til personalets løn- og arbejdsvilkår", fremgår det af ministeriets vejledning¹⁵

¹⁵ Indenrigsministeriet: Vejledning til samtlige kommunalbestyrelser og amtsråd, sag 1995/1139-31, 14.02.95, her efter Blangsted et al. 2000: Værktøj til arbejdsmiljøvurdering af rengøringsydelse, AMI og CASA

Thomas Pedersen, Marius P.: "Der var vel ikke noget i vejen for, at kommunen kunne tage ansvar for det her, sikre sig gennem personalenormering, at der ikke blev arbejdet for hurtigt. Det ligger lidt i formuleringen 'redegørelse for opgavens løsning', som forlanges af os, men er det noget kommunen kontrollerer?"

Krav af denne art ville ramme nogle af de afgørende årsager til unødigt belastning af skraldemændene, underbemanding og overarbejde. Men de skal være præcise og kontrollerbare. At stille som krav i udbudet, at renovatøren skal "minimere arbejdsbelastningerne" er ikke tilstrækkeligt operationelt. Der er heller ikke fundet eksempler på krav, der vedrører de ansattes arbejdstempo eller længden af deres arbejdsdag.

Aalborg kommune stiller krav om, at mandskabet ikke har dobbeltbeskæftigelse i firmaet. Havde det været muligt, havde kommunen også gerne krævet, at ingen skraldemand, der arbejdede for kommunen, måtte have andet arbejde

Specifikke krav til materiel

Nye skraldebiler er dyre, og hvis ikke kommunerne stiller krav om ordentligt materiel, herunder materiel, som arbejdsmiljømæssigt "lever op til den tekniske og sociale udvikling i samfundet", efter arbejdsmiljøloven, er det under de givne konkurrencevilkår svært for skraldemændene at få renovatørerne til at investere i biler med lav indstigning, affjedrede førersæder mv. Mini-komprimatorbiler, som er lettere fremkommelige i bymidter og sommerhusområder, kan også give et bedre arbejdsmiljø.

Nogle skraldefolk har sammen med deres arbejdsgiver udviklet eller købt en form for kærre, som læsser 10 fulde sække. Det er den lige vej til unødigt belastning, og det er således fornuftigt, som nogle kommuner gør, at stille krav til kærrens lasteevne eller få den fremvist. Men firmaets og folkenes praksis spiller ind her.

Der er talt op til 25 sække på de kærre, som den tidligere renovatør kørte med i greve kommune ifølge kommunens oplysninger. Den samme kærre anvendes i Høje Tåstrup kommune, hvor der i gennemsnit lastes 4- 5 sække

Det er kommunerne, der besidder viden om, hvor afhentningsforholdene gør det umuligt at komme til med normalt materiel. Derfor er det kommunens pligt, jf. AT's bekendtgørelse om pligter efter arbejdsmiljøloven, at oplyse om sådanne adresser. Som tidligere beskrevet er det ikke tilstrækkeligt blot at opremse sådanne adresser. Forholdene skal konkret beskrives og renovatøren udbedes et teknisk eller organisatorisk løsningsforslag eller kommunen kan selv pege på anvendeligt materiel, fx en kranbil, som der er eksempler på, men være åben for renovatørens alternative forslag, så der er plads til innovation.

I Kerteminde var det vanskeligt eller umuligt at komme til med en normal skraldebil. Kommunen havde oplyst herom i udbudsmaterialet og parterne fandt sammen ud af at indsætte en 'motoriseret kærre' (en ombygget fodervogn), som sparer skraldemændene for mange problemer

7.8 Krav vedrørende mandskabet, uddannelse, arbejdsmiljøpolitikker mv.

Det er hverken arbejdsmiljøet eller mandskabets kompetencer, som er i fokus, når kommuner i udbudsmaterialet stiller personaleorienterede krav. Krav om ordentlig fremtræden og 'sømmelig' adfærd, evne til at tale dansk mv. dominerer. Mange kommuner kræver dog, at mandskabet er instrueret i, hvorledes arbejdet skal foregå i henhold til kontrakten, hvilke kvalitets- og servicekrav som gælder, samt arbejdsmiljøforhold. Afholdenhed fra alkohol og en alkoholpolitik og –justits i firmaet er ligeledes ofte nævnt. En række kommuner stiller krav til instruktion af personalet sammen med ønsket om, at skraldemanden fungerer som 'repræsentant' eller 'ambassadør' for kommunen.

Det er få kommuner, der stiller egentlige uddannelseskrav, selv om både renovatører og skraldemændenes tillids- og sikkerhedsfolk ønsker det. De argumenterer, at uddannelse højner bevidstheden om helbredsbelastningerne i arbejdet, giver kvalifikationer til at vejlede borgerne og i det hele taget fremmer motivation og arbejdsglæde. Erfaringerne fra kommuner, som har sikret en uddannelse af personalet enten via et AMU-kursus eller en intern uddannelse ved renovatøren er gode. Undersøgelsen viser stor sammenhæng mellem kommuner, der vægter kvalitets- og servicehensyn højt, og krav til uddannelse af mandskabet. Kravet kan nemt operationaliseres som et krav om at få fremlagt certifikater for de ansattes deltagelse i kurserne. Der er ikke fundet eksempler på, at kommuner selv tager initiativ til kvalificering af mandskabet, eventuelt som en fælles læringsproces, som det har været tilfældet inden for busbranchen (Wiegmann, Mathiesen & Hasle 2004)

Silkeborg kommune lægger vægt på at mandskabet kan "vejlede om afhentnings- og regulativforhold ved henvendelse fra brugerne" og kræver derfor uddannelse af personalet, der mindst indeholder: Viden om regulativet, den videre behandling af affaldet og krav i denne forbindelse, viden om egne arbejdsforhold incl. mulige risici ved affaldshåndtering, viden om regler for indretning af adgangsveje og standpladser. Kommunen kræver videre, at mandskabet deltager i målrettede kurser i affaldshåndtering og kvalitetsstyring, f.eks. AMU-kurser heri.

I de fleste af de 9 kommuner, der er udvalgt for 'best practice', er det i udbudet beskrevet, at mandskabet forudsættes uddannet eller instrueret, således at de kan "repræsentere kommunen" og kunne rådgive borgerne i korrekt håndtering af affaldet og kommunens affaldssystem i øvrigt. Der er samtidig lagt vægt på, at de er instrueret i arbejdsmiljøforhold, kundebetjening og servicekrav samt i arbejdsgange og procedurer i driftsstyrings- eller kvalitetssikringsystem. Ca. halvdelen af disse kommuner har stillet

krav om egentlig uddannelse, fx. det eksisterende AMU-kursus og forlanger dokumentation for modtaget uddannelse.

Enkelte kommuner har forholdt sig til muligheden for som "social klausul" at kræve, at renovatøren indgår i et samarbejde om at ansætte en eller flere personer i et uddannelses- og praktikforløb, dvs. ansættelse som renovationsarbejderlærling. Det er muligt at opnå offentligt tilskud til en sådan ansættelse. Blandt de renovatører, som er indgået i undersøgelsen, dvs. de firmaer, der tilstræber at profilere sig på kvalitet, er der åbenhed over for både kortvarige og længerevarende uddannelser. Interessen er dog noget afhængig af, om der er skabt et tillidsforhold til kommunen, således at der er udsigt til et længerevarende samarbejde.

I kommuner, hvor der foregår sortering af affaldet i husstanden, lægges der vægt på at skraldemanden foretager en "visuel" kontrol af sorteringen. Det gælder både ved sortering af organisk affald og papir eller glas. I følge AMI's undersøgelse af den mulige påvirkning herved, kan det lade sig gøre forsvarligt, så længe beholderen ikke er transporteret og omrystet. Bortset fra, at disse kommuner kræver at skraldemanden er instrueret i kommunens affaldsordninger, er der ikke yderligere krav til uddannelse.

Der forekommer at være et misforhold mellem kommunernes ønsker om på den ene side at bruge skraldemanden som vejleder og et aktiv i kommunens affaldssystem og på den anden side den ringe interesse i egentlig uddannelse og opbygning af et tilhørsforhold til kommunen. Kommunerne er således i høj grad med til at vedligeholde 'skraldemandskulturen', som bunder i ønsket om at bare at få penge ud af det og få overstået et ringe anerkendt, lidt beskidt og indholdsløst arbejde så hurtigt som muligt.

Sociale klausuler

De kommunale udbud indeholder i stigende omfang 'sociale klausuler', dvs. krav til tilbudsgiverne om at opfylde kommunens ønsker om etnisk ligestilling, ansættelse af langtidsledige, en politik til fastholdelse af medarbejdere mv. Under 'Udbudsportalen' er der oprettet en særlig service, 'www.socialaftaler.dk', som er led i en kampagne fra Erhvervsministeriet for at fremme disse formål. En af de anførte mulige 'sociale klausuler' er kravet om en arbejdsmiljøpolitik i virksomheden, som "leverandøren på forlangende skal kunne redegøre for udmøntningen af i virksomheden". Er dette ikke tilfredsstillende, kan der forlanges "en uddybende redegørelse", og er den heller ikke god nok, er det at betragte som misligholdelse af kontrakten.

Der er ikke mange erfaringer med effekten af sådanne 'sociale klausuler', men man kan frygte, at der derved blot er kommet endnu en papirtiger på banen, endnu et element i den "teoretiske" virkelighed. Undersøgelsen er ikke stødt på renovatører, der ikke hurtigt kunne formulere en 'arbejdsmiljøpolitik', hvis de ikke allerede havde en, og redegøre for, hvordan de udmøntede den i firmaet. I Randers kommune, som har en sådan klausul i kontrakten med renovatøren, blev repræsentanter for medarbejderne spurgt om, hvad den betød i praksis. Svaret lød: "Den har vi vist ikke hørt om".

Meget få kommuner lægger i udbudet vægt på at inddrage virksomhedens sikkerhedsorganisation i gennemførelsen og vedligeholdelsen af arbejdsmiljøkrav. Blandt

de udvalgte cases er der imidlertid to kommuner, der har ansat virksomhedens sikkerhedsrepræsentant som formidler mellem kommunen/borgerne og renovatøren/mandskabet i forbindelse med løsningen af vanskelige afhentningsforhold.

Bortset fra Aalborg kommune er der ikke fundet eksempler på kommuner, der i udbudet stiller krav vedrørende mandskabets ansættelsesforhold. Der er heller ikke fundet udbudsmaterialer, som stiller krav vedrørende aflønningsformen. Kolding kommunes krav i 1994 er det eneste kendte eksempel.

Kolding kommune indførte i 1994 et krav i udbudsmaterialet om "en arbejdsuge på 37 timer og ingen akkordordning eller lignende, der kunne medføre kortere arbejdstid". Der blev desuden indhentet tilsagn fra den lokale fagforening, der var villig til at indgå lokalaftale om timeløn. "Det viste sig dog, at det ikke var muligt at få gennemført 37 timers arbejdsugen hos entreprenøren, uvist af hvilken årsag." (E. Hinzberg's indlæg ved DAKOFA-møde 6.12.99). Senere oplysninger fra kommunen viser, at selv om kommunen bad om dokumentation for timelønsaflønning fra renovatøren, lykkedes det fortsat ikke at få denne til at overholde kravet om en 37 timers arbejdsuge.

Der foreligger imidlertid tre eksempler på kommuner, Hasbjerg kommunerne på Fyn (Haarby, Assens og Glamsbjerg, som er fælles om udbud og kontrakt), som er udvalgt som "best-practice"-kommuner og medtaget i eksempelsamlingen, hvor arbejdet udføres på timeløn og ved en normal ugentlig arbejdstid på ca. 37 timer. Der er således ikke tale om et forceret arbejdstempo, som er set i andre tilfælde med timelønsbetaling. Lønformen gør det ikke alene. Aftalen i Hasbjerg kommunerne kom i stand ved en forståelse direkte mellem mandskabet og kommunerne. Lønformen er ifølge de ansatte klart medvirkende til det herskende gode arbejdsmiljø. Det forekommer påfaldende, at kommunerne ikke i højere grad stiller krav om timeløn eller en reel arbejdstid på 37 timer. Som tidligere anført ønsker kommunerne principielt, at arbejdsmiljøreglerne overholdes og har også en reel interesse i det efter med større eller mindre tilskyndelse fra Arbejdstilsynet at have pålagt borgerne fysiske eller organisatoriske løsninger på vanskelige adgangsveje.

I et enkelt tilfælde (Greve kommune) er der fundet krav om at renovatøren med sit personale deltager i to årlige 'sociale arrangementer' hvoraf renovatøren er ansvarlig for afholdelse af det ene. Der er ikke fundet udbudsmaterialer med krav til særlig personalepleje fx. i form af faciliteter til fysisk pleje af kroppen og bevægeapparatet. Man kunne ellers forestille sig at et sådant tilbud kunne kompensere for eventuelt bortfald af overarbejdsbetaling.

7.9 Incitament/sanktioner

I takt med at systemer for kvalitetssikring har vundet indpas i udbudsmaterialer, har også sanktionsmuligheder omkring mangelfuld overholdelse af kontraktlige bestemmelser fundet vej. Blandt kommunerne er der positive erfaringer med anvendelsen af bods- og bonussystemer til fremme af effektiviteten. Renovatørerne har ingen indvendinger mod bod/bonus, men lægger vægt på, at de er retfærdige og gives på et velbeskrevet grundlag.

Med baggrund i at kommunerne kun i mindre omfang har specificeret kravene til arbejdsmiljøadfærden hos renovatør og mandskab og i endnu mindre grad kontrollerer kravenes opfyldelse har bods- og bonussystemer imidlertid kun lille effekt i forhold til arbejdsmiljøet.

Andre former for incitamenter og sanktionsmuligheder, herunder krav om løbende skriftlige handlingsplaner for at rette utilfredsstillende opgaveudførelse op, hyppige indkaldelser til driftsmøder og i sidste ende opsigelse af kontrakt er naturligvis også mulige for at sikre arbejdsmiljøkrav gennemført, men kræver at kravene er til stede i udbudsmaterialet og at de er stillet præcist.

8. Virkemidler i opfølgning på udbud og medvirken til opgaveudførelsen

Uanset hvor velbeskrevet den ønskede kvalitet af ydelsen, herunder overholdelsen af AT-reglerne, er i udbudsmaterialet, viser erfaringerne, at der kræves en indsats fra kommunens side for dels at kontrollere kvalitetskravenes overholdelse, dels at medvirke til at renovatøren rent faktisk kan gennemføre opgaven som beskrevet. Undersøgelsen viser, at kommunerne falder i to grupper. Der er 'kontraktholderne' eller '-læserne' (med renovatørernes udtryk), og der er dem, der samarbejder.

I forhold til arbejdsmiljøet er der ofte sammenfald mellem en kommune, der kan karakteriseres som 'kontraktholder' og den type kommuner, der har fulgt KL's oplæg, dvs. skrevet ind i udbudsmaterialet, at renovatøren under alle omstændigheder skal overholde AT-reglerne, hvorefter man ikke beskæftiger sig mere med den sag. Det eneste kvalitetsparameter, der styres efter er antallet af klager fra borgerne. Arbejdsmiljøet er kun interessant, hvis klagen angår skraldemandens overtrædelse af AT-regler. Der er tilsyneladende mange kommuner, der fungerer sådan, og arbejdsmiljøet er gennemgående ringe, med mindre kommunen har valgt en grundlæggende arbejdsmiljøvenlig teknisk-organisatorisk løsning.

Omvendt er der kommuner, der ikke har forholdt sig specifikt til arbejdsmiljøproblematikken og stillet kvalitetskrav i udbudsmaterialet, men alligevel i forbindelse med opgaveudførelsen går ind i et samarbejde med renovatøren om at søge AT-reglerne overholdt. Som nævnt i afsnit 7.5 forekommer der ofte uformelle procedurer for en mere gennemgående løsning af 'problemadresser' i indledningen af kontraktperioder. Hvis en række andre forudsætninger er opfyldt, herunder at der i kommunen tidligere er gjort en indsats for at bringe adgangsvejene i overensstemmelse med AT-reglerne, og at der fra renovatør- og skraldemandsside også er en positiv indstilling til arbejdsmiljøet, viser erfaringerne, at det er muligt at etablere et forsvarligt arbejdsmiljø i praksis. Dette er faktisk tilfældet for nogle af de 9 udvalgte eksempler. Kommunens holdning til opfølgning på udbudet, samarbejde og medvirken til løsninger er altså nok så vigtig som hvad den får skrevet ind i udbudet.

I en mellemgruppe falder de kommuner, der har været omhyggelige med at beskrive arbejdsmiljøet og kravet om at AT-reglerne overholdes, ofte som en del af kvalitetssikringssystemet, og som forventer at renovatør og mandskab lever op hertil. Her kan der nemt blive tale om to 'virkeligheder', med mindre kommunen lægger ressourcer i at følge op og kontrollere. Hvis systemet alene er baseret på renovatørens egenkontrol, er det kommunernes erfaring, at AT-reglerne ikke overholdes. Uanset omfanget af dokumentationskrav og rapporteringssystemer oplever kommunerne, at renovatør og mandskab i forening 'springer over hvor gærdet er lavest'.

De fleste af de undersøgte kommuner er opmærksomme på, at der skal følges op og lægger vægt på 'fælles kontrol' og kommunalt tilsyn. Fra renovatørside lyder det samstemmende, at den kommunale kontrol af at kvalitetskrav og AT-regler efterleves, er overordentlig vigtig, ikke mindst af konkurrencehensyn, men at den sjældent forekommer. "De stiller en masse krav, men kontrollerer jo alligevel ikke", er et meget almindeligt svar

fra renovatører. Kommunerne ved, at kontrol er nødvendig, men sætter sjældent de nødvendige ressourcer af til det.

I Randers kommune lød det fra den tilsynsførende: "Vi kører da rundt og holder opsyn, men der er jo mange sjak, fordelt over hele byen, og så lærer skraldefolkene jo hurtigt min bil at kende"!

Erfaringerne viser, at kvalitetskrav og AT-regler ikke kan sikres overholdt alene gennem den ene eller anden form for kontrol. I det omfang der foreligger 'problemadresser' og vanskelige afhentningsforhold i øvrigt, kræves under alle omstændigheder en medvirken fra kommunens side. Der er i nogle kommuner brugt ressourcer på at udvikle og skabe et samspil mellem renovatørens kvalitetssikringssystem og kommunens procedurer for behandling af indberetninger og klager..

Systemet med meddelelsessedler, hvor skraldemanden over for borgeren angiver, hvorfor han af den ene eller anden årsag ikke kan fjerne affaldsbeholderen, og samtidig foretager indberetning til kommunen om tilfældet, er standard i de fleste kommuner. Det erstattes eller suppleres i stigende omfang af internetbaserede systemer, der samtidig giver borgeren mulighed for at klage over manglende tømning - eller erfare, hvorfor den ikke er blevet tømt. Det er fint for kommunikationen, men løser sjældent mere permanente problemer ved adgangsvejen, beholderplaceringen eller borgerens adfærd.

Det er fælles for de 9 kommuner med den bedste praksis, at uanset om arbejdsmiljøkvaliteten og procedurer for problemløsning i forhold til adgangsveje er velbeskrevet i udbudsmaterialet og fungerer i praksis, er der en indstilling til at opgaven, herunder sikring af arbejdsmiljøet, kun kan løses gennem samarbejde mellem parterne og medvirken fra kommunens side. I fire af kommunerne er der tale om udviklede, fungerende kvalitetssikringssystemer med detaljerede arbejdsmiljøkrav, som følger op på og kontrollerer renovatørens udførelse, men samtidig er der en daglig eller jævn dialog om arbejdsmiljøspørgsmål og adgangsproblemer. I de fem kommuner spiller kvalitetssikringen, de formelle procedurer og kontrollen en mindre rolle, men dialogen bærer samarbejdet og problemløsningen.

Kommunernes holdning til skraldemændenes arbejdsmiljø

På grundlag af tidligere undersøgelser og erfaringsmaterialet i denne undersøgelse kan det konstateres, at der i de kommunale forvaltninger gennemgående er positive intentioner om at sikre et forsvarligt arbejdsmiljø for skraldemanden. Den typiske udtalelse fra kommunale medarbejdere er, at såfremt det ikke spiller nogen væsentlig rolle for prisen, skal arbejdsmiljøhensynet så vidt muligt tilgodeses. I de undersøgte kommuner er det sjældent emnet er blevet behandlet af kommunens politikere endsige prioriteret, men der foreligger udover ønsket om generelt at fremstå som en institution, der tilgodeser samfundsmæssige målsætninger og lovgivning, en gennemgående forståelse af, at driftssikker og kvalitetsmæssigt tilfredsstillende udførelse af opgaven forudsætter et vist hensyn til skraldemændenes arbejdsmiljø.

Kommunerne i undersøgelsen har gennemgående også gennem årene brugt betydelige ressourcer på at imødekomme AT-reglerne gennem krav om fysiske og/eller organisatoriske løsninger på problemer ved adgangsveje og placeringer. Der er således stor opmærksomhed over for om renovatør og skraldemænd nu også selv lever op til kravene. Der er meget få eksempler på, at en generel arbejdsmiljømålsætning eller -politik i kommunen forsøges overført til eksterne leverandører af ydelser, herunder renovatører.

Forsyningsafdelingen i Silkeborg kommune er AML-certificeret og dens egne genbrugsstationer EMAS-registrerede. Denne politik er søgt overført til renovatøren gennem udbudsmaterialet, der specificerer forventninger hertil under tildelingskriterier. - det spillede imidlertid ikke den store rolle ved den konkrete vurdering af tilbud.

Kommunerne har som nævnt helt gennemgående den forskriftsmæssige side i orden, selv om fx sommerhusområder i nogle tilfælde er undtaget fra AT-kravene. Blandt de nærmere undersøgte kommuner blev der også hyppigt anvendt informationskampagner over for borgerne. Vandene skiller imidlertid mellem kommuner, der for at tilfredsstille arbejdsmiljøhensyn er hurtige og effektive til at håndhæve regulativkravene over for borgerne, og kommuner, der nødtigt vil genere borgerne. Der er også forskel på, om kompetencen til at gribe ind over for grundejerne er tildelt teknisk forvaltning eller om det kræver udvalgets godkendelse. En måde at undgå konflikter med borgerne på er ved forandringer i selve indsamlingssystemet.

En af de interviewede renovatører fra et firma, der klarer sig godt i konkurrencen, sagde: "Hovedproblemet er, at der blev meldt alt for bombastisk ud for 10 år siden. Mange kommuner holder fast i, at de ikke har lovgivning med sig til at kræve ændringer på folks grunde. Et godt eksempel foreligger i Helsingør, hvor der er 78 trin op fra vejen til en direktørs villa og skraldet står omme bag ved. Kommunen vil ikke

I Randers kommune lyder det til gengæld således: "Kommunen har jo nødvendigvis ansvar for arbejdsmiljøet ved indsamling hos grundejerne. Kommunen udbyder jo på borgernes vegne, så må man/de også påtage sig forpligtelserne."

Tekniske og organisatoriske løsninger

Som tidligere beskrevet har det væsentligt indflydelse på det aktuelle arbejdsmiljø, om der i kommunen tidligere er gjort en indsats for at få adgangsveje og placeringer i overensstemmelse med AT-reglerne, og om der i den forbindelse eller af andre årsager er valgt tekniske eller organisatoriske løsninger, der reducerer belastningerne. Spande på hjul i stedet for sække fx. Det samme gælder krav om placering af beholder i skel eller i kort afstand herfra samt ordninger, hvor borgeren selv sætter beholderen ud til afhentning.

Overgang fra individuelle til fælles afhentningssteder, 'affaldsøer' eller mere tekniske systemer som 'molokker' eller affaldssug for en gruppe husstande, medfører også automatisk en forbedring. Det samme gør tekniske indretninger som hejseværker og elevatorer mv. fx i boligforeninger. Nogle kommuner er gået skridtet videre til indsamlingssystemer, der i sig selv forhindrer et forceret arbejdstempo. Bates-systemet¹⁶ er et eksempel herpå. I praksis fungerer det imidlertid kun i en tillempet udgave, der ikke som i den originale udgave automatisk sænkede skraldemandens tempo. Det indebærer dog stadig arbejdsmiljømæssige fordele.

Kærrer, som er indrettet til at medtage kildesorterede fraktioner foruden restaffald, kan have samme funktion. Det er ikke nemt at have sækken over skulderen samtidig med en kassette under hver arm, hvorfor skraldemanden er tilbøjelig til altid at bruge kærren. Dette er Randers kommune et eksempel på. Fra renovatørernes og skraldemændenes side er det et grundlæggende synspunkt, at tekniske løsninger skal være 'effektive', underforstået, at de ikke bør forlænge arbejdstiden unødigt. Det ideelle tekniske hjælpemiddel eller system er således et, der både forbedrer arbejdsmiljøet og indebærer en produktionsteknisk fordel.

Århus kommune har i en årrække haft en ordning i midtbyen med, at borgerne satte spanden ud på fortovet, der gjorde det nemt for skraldemanden at indsamle. Da spandene for ofte forblev på fortovet og det generelle indtryk blev for uhygiejnisk besluttede kommunen, at spandene skulle ind i ejendommene igen. Kommunen har i den forbindelse udarbejdet et katalog over de forskellige tekniske og organisatoriske løsninger, der står til borgernes rådighed.

Den nødvendige ressourceindsats i kommunen for at følge op på udbud og medvirke til at opgaveudførelsen kan løses forsvarligt er afhængig af den tidligere indsats, der er gjort i kommunen, og om der er valgt en af de anførte tekniske eller organisatoriske løsninger. Er det høje serviceniveau med afhentning af affaldet inde på grunden bibeholdt, og er der ikke tidligere lagt ressourcer i at få adgangsveje og placeringer bragt fysisk i orden, kræves en betydelig ressourceanvendelse, hvis arbejdsmiljøet skal være forsvarligt. Da arbejdsmiljø og kvalitet hænger sammen er der imidlertid erfaringer for at den ekstra indsats tjenes ind ved mindre ressourceforbrug i forbindelse med klager. Da Greve kommune havde ansat Thomas som 'controller' kunne der spares to medarbejdere i klageafdelingen.

Samarbejdsformer

I litteraturen om offentligt-privat samarbejde skelnes der generelt mellem den "klassiske", "hårde" kontraktform og den "bløde", "relationelle" form. I den hårde form lægges der vægt på specificerede krav og styring gennem outputkontrol. Graden til tilliden hos modparten er

¹⁶ Bates Combi-system er et indsamlingssystem, hvor affaldssækken er bygget ind i en plastkassette, der afhentes med en særlig, ergonomisk konstrueret kærre og således på det nærmeste umuliggør løft og bæring af sækken. I det 'rigtige' system indgår en automatisk pose-isætter på bilen, der regulerer skraldemændenes tempo

lav. I den relationelle kontrakt går man ud fra, at ikke alle mål kan specificeres på forhånd og at kontrakten snarere er en ramme for dialog. Kontrollen foregår som proceskontrol (Ejersbo & Greve 2002). På renovationsområdet, hvor arbejdsmiljøhensynet reelt ikke kan varetages uden samarbejde, er det bemærkelsesværdigt, at det i helt overvejende grad er den hårde kontraktform, der hersker.

Udover at vælge den relationelle kontraktform er der forskellige former for indsats og medvirken at vælge mellem for en kommune, som har besluttet sig for at arbejdsmiljøet skal være i orden. Samarbejde under en eller anden form, som lægger vægt på bløde værdier som kvalitet og arbejdsmiljø, kendes også som 'partnering'

Nogle kommuner ser sig selv som 'facilitator', dvs. en instans, der foruden at være bestiller og krav sætter også letter renovatørens opgaveløsning fx med hensyn til arbejdsmiljøet. Det kan være ved at være opmærksom på placerings-, adgangs- og tilkørselsforhold i forbindelse med byggesagsbehandling, lokalplaner, parkeringsregler og trafikregulering eller ved at have arbejdsmiljøhensyn for øje, når der ryddes sne og gruses. Sådanne initiativer fungerer som et signal om samarbejde til renovatør og mandskab.

Andre kommuner har gode erfaringer med at give kompetence til renovatøren og hans mandskab til at gå i dialog med borgerne om fysiske eller organisatoriske forbedringer af adgangsforhold, ordentlig fyldning af beholderen mv. Kun hvis det ikke giver resultater, træder kommunen til over for borgeren.

Nogle kommuner har ansat en særlig person til at løse problemer i indsamlingen, herunder ift arbejdsmiljøet. Personen kaldes en 'controller' men er snarere 'problemknuser' eller 'kulturformidler'. Som basis for samarbejdet ligger en kontrakt, men det er dialogen, den gensidige forståelse og opbakning, der bringer sagerne fremad. Controller'en løser problemer i forholdet mellem borger og skraldemand, kommune og borger, kommune og renovatør. Der er flere tilfælde, hvor en kommune har ansat en skraldemand i funktionen.

Der er også eksempler på kommuner, som ikke investerer store ressourcer i hverken kontrol eller problemløsning, men alligevel opnår resultater, herunder et forsvarligt arbejdsmiljø, i kraft af et tillidsforhold til renovatøren og hans mandskab. De stoler på skraldemanden og har gode erfaringer hermed. Når han melder ind om et problem, er det fordi, der reelt er noget galt med adgangsvejen, så han ikke kan komme til eller køre materiellet forsvarligt. Kommunen målretter derfor sin indsats herefter, og skraldemanden oplever, at han bliver taget seriøst.

For skraldemændene er det helt afgørende, at de bliver taget seriøst. Det er de ikke vant til. Men bliver de det, er de meget mere tilbøjelige til at tilpasse deres arbejdsmønster og tempo efter kommunens ønsker og gældende regler, viser erfaringerne. I dette forhold er renovatøren egentlig mere en formidler af samarbejdet end den, der skaber det. Tilliden mellem folkene og kommunen er det afgørende. Det er karakteristisk for alle de 9 kommuner med det bedste arbejdsmiljø i praksis, at folkene oplever de bliver taget alvorligt. De fleste af kommunerne har taget skridtet videre og givet skraldemændene indflydelse på problemløsning, anskaffelse af tekniske hjælpemidler, planlægning af ændringer i indsamlingssystem mv. Ved problemer med adgangsveje tages

skraldemandens indmelding umiddelbart for gode varer, i vanskelige tilfælde laves fælles besigtigelse.

I Randers kommune lød det meget direkte: "Hvis man ikke giver folkene indflydelse, kan man heller ikke forvente de selv tager ansvar."

En samarbejdsform, der indebærer problemløsning gennem dialog mellem de tre parter er klart det redskab, der af alle tre parter opleves som den ideelle form. Den er det redskab, der kan bringe de to 'virkeligheder', den teoretiske, erklærede, regelbaserede og den virkelige, sammen. Men det stiller krav til alle tre parter for at realiseres samarbejdet:

- Kommunen, som gennem sin bestiller-funktion har sat de rette betingelser for samarbejdet og sikret sig den rette opgaveløser, må fortsat være indstillet på også at yde i samarbejdet, først og fremmest ved at håndhæve regulativet over for borgerne. Desuden må den lytte til skraldefolkene og invitere dem til at deltage..
- De fleste af renovatørerne, som indgik i undersøgelsen, ville helst samarbejde om opgaveløsningen, herunder arbejdsmiljøet. Men hans opgave er, foruden at varetage sit eget arbejdsmiljøansvar, at skal skabe gode rammer for at mandskabet deltager og har indflydelse på forholdene.
- Skraldemændene skal prioritere deres eget helbred højere og se fordelene i at modsvare kommunens indsats og tillid med et andet adfærdsmønster, end det der ligger i 'skraldemandskulturen'.

Disse forudsætninger er alle opfyldt i de 9 udvalgte kommuner. I nogle af disse kommuner er der taget yderligere midler i brug for at sikre skraldemændenes opbakning til en opgaveløsning, hvor kvaliteten er prioriteret frem for tempoet. Man kan kalde det medarbejderpleje fra kommunens side, fx afholdelse af sociale arrangementer eller fyraftensmøder med deltagelse af alle tre parter. Sådanne initiativer virker fremmende for at der dannes en anden kultur blandt skraldefolkene.

Thomas, 'controller' i Greve kommune: "Vi lægger vægt på arbejdsmiljøet, fordi vi skal, og så fordi vi lægger vægt på god service. Det kræver gode folk, og så må vi komme dem i møde. De og deres problemer skal tages seriøst, så vil de meget gerne spille med, og de skal have indflydelse, mærke at de bliver hørt. Vi snakker simpelthen med dem! Kvalitet i ydelsen, godt arbejdsmiljø og oplevelsen af en god arbejdsplads, hvor man bliver 'taget om', hænger sammen."

Deltagelse og selvstyre

I de fleste af de 9 kommuner er samarbejdet og dialogen omkring løsning af arbejdsmiljørelaterede problemer kendetegnet ved medarbejderdeltagelse. Medarbejderne eller en repræsentant for dem, tillidsmanden, sikkerhedsrepræsentanten eller 'formanden',

der fortsat er timelønnet medarbejder, deltager i samarbejdet med kommunen, fx i driftsmøder. Gør han det ikke, er det fordi der ikke er nogen arbejdsmiljørelaterede problemer, men kommunen såvel som renovatøren er åbne for deltagelsen. Ved fyraftensmøder eller lignende deltager hele mandskabet, og her drøftes eventuelle problemer. Der er også eksempler på, at folkene deltager i udarbejdelsen af udbudsmaterialer.

Medarbejderne deltager desuden i organiseringen af arbejdet i renovatørens lokale opgaveudførelse. De tages med på råd omkring driftsform, mandskabsstørrelse, indkøb af materiel, arbejdstilrettelæggelse mv. De har indflydelse på eller bestemmer selv den indbyrdes fordeling af arbejdet, herunder eventuelt overarbejde, antallet af biler, ruternes størrelse og sammensætning mv. I fem ud af de 9 kommuner fungerer selvstyrende grupper, dvs. der er ikke nogen driftsleder eller anden funktionær til stede lokalt. Det indebærer, at det er en af deres egne, tillidsmanden eller 'formanden', der på renovatørens vegne varetager samarbejdet med kommunen. Når der er problemer i indsamlingen, er det ham kommunen henvender sig til for at få dem løst. I Hasbjerg kommunerne på Fyn er en af deres egne driftsleder, men arbejder på timeløn som de øvrige i sjakket. Blandt alle de renovatører, som har været inddraget i undersøgelsen, har der været åbenhed over for og tilfredshed med medarbejdernes deltagelse.

De 9 kommuner er i øvrigt forskellige og bruger vidt forskellige virkemidler i udbudsmateriale, opfølgning på kontrakt og ressourceindsats, men fælles for dem er den dialogorienterede samarbejdsform, tillidsforholdet mellem alle parter og en udstrakt deltagelse. Det er nærliggende at antage, at det har været de primære midler til at skabe den anderledes kultur hos mandskabet, der er konkret synlig i opgaveudførelsen:

- De tekniske hjælpemidler bruges hensigtsmæssigt. Der læsses ikke flere sække på kærren end den fortsat er nem at køre og der kan stables uden løft over skulderhøjde
- Tempoet er moderat - ikke stille og roligt, for skraldemanden vil gerne gøre det manuelle arbejde effektivt og det er stadig (undtagen i Hasbjerg kommunerne) muligt at komme lidt før hjem, men heller ikke forceret, ingen løber.
- I kraft af arbejdsdeling og indsættelse af afløsere sørges der for fordeling af arbejdsbelastningen og reduktion af overarbejde.

Bilag

Liste over kommuner og affaldsselskaber, som er blevet kontaktet i undersøgelsen

Albertslund
 Ballerup
 Bramsnæs
 Reno-Djurs (Ebeltoft, Grenå, Midtdjurs, Nørre Djurs, Rosenholm, Rougsø, Rønde og Sønderhald kommuner)
 Gladsaxe
 Greve
 Haderslev
 Helsingør
 Høje Tåstrup
 Kolding
 Lemvig
 Odense
 Pandrup
 Randers
 Ringsted
 Roskilde
 Silkeborg
 Skørping
 Solrød
 Sønderborgområdets Miljøcenter (Augustenborg, Broager, Nordborg, Sundeved, Sydals og Sønderborg kommuner)
 Aalborg
 Aarhus

Liste over øvrige informanter

Renovatører:

John Andersen, Preben Andersen, a/s, fmd. for DANaffalds bestyrelse
 Claus Barslund, Morten Larsen a/s, i DANaffalds bestyrelse
 Preben Nielsen, Renovationstransport a/s, i DANaffalds bestyrelse
 Susanne Linhart, konsulent i Dansk Transport og Logistik
 Jørgen Würtz Jensen, Marius Pedersen
 Kim Hetner, Marius Pedersen
 Thomas Pedersen, Marius Pedersen
 Nicolai Boss Nielsen, Marius Pedersen
 Herdis Bjerring, Marius Pedersen
 Erik Petersen, Marius Pedersen
 Torben Lindholm, Renoflex
 Allan Larsen, Miljøteam/DSV
 Henrik Schøtt, Miljøteam/DSV
 Tina B. Bonnichsen, Meldgaard
 Thomas McCaully, Meldgaard
 Preben Nielsen, Nord-Ren
 Connie Damgård, Axel Hansen/Preben Andersen

Iben, Nord-Ren

Skraldemænd:

Palle Nissen, Renovationsarbejdernes Brancheclub

Gert Rasmussen, RB

Peter Hansen, RB

Erik Sørensen, RB

Ole Prüsse, RB

Brian Schou, RB

Torben Thim, RB

Lasse Hansen, RB

Poul Graugård, RB

Ole Rasmussen, RB

Alfred Kristensen, RB

Niels Olsen, RB

Kim Josiassen, RB

Henning Borgersen, RB

Karl Gunnar Sørensen, RB

Allan Kreutzfeldt, RB

Bente Petersen, RB

Michael Hansen, RB

Eilif Pedersen, RB

Erik Larsen, RenoFlex

Erik Christensen, Marius P

Finn Kristiansen, Marius P

Poul Petersen, Marius P

Alex, Nord-Ren

Jes Christensen, Miljøteam

Bo, Axel Hansen/Preben Andersen

Sten Vedel, Nord-Ren

Einar Rasmussen, Marius P

Frans Andersen, Meldgaard

Christian Werner, Meldgaard

Lars, Meldgaard

Allan, Meldgaard

Øvrige:

Peter Herskind, Direktoratet for AT

Gert Sloth Larsen, AT, Kreds-Kbh.

Jakob Rakborg, AT, TC-1

Ingo Jensen, AT, TC-1

Jes Knudsen, AT, TC-1

Vagn Gøthler, AT, TC-2

Karsten Frigård, AT, TC-2

Holger Delfs, AT, TC-3

Ole Christiansen, AT, TC-3

Viggo Tybring, AT, TC-4

Jonna Odgaard, AT, TC-4

Bo Odam, AT, TC-4
Stig Juhl Christensen, AT, TC-4

Rådgivere:

Ras P. Rasmussen, Vestforbrænding
Frank M. Larsen, COWI
Ilonka Domela, Carl Bro
Jørgen Vium, NIRAS

Jens-Peter Nørgård, DAKOFA
Susanne Brix, Konkurrencestyrelsen
Christina Fønns, KL
Niels Remtoft, KL
Henning Jørgensen, Reno-Sam
Anne-Marie Sørensen, FAKS-FYN
Jørgen Buchholz, 3F, Frederiksborg

Litteratur:

- AMI 1999: *Arbejdsmiljø- og helbredsforhold ved indsamling og genanvendelse af affald. (AGU-rapport nr. 25) v. U. Midtgaard*, København, Arbejdsmiljøinstituttet
- AT 2002: AT- vejledning F.1.1 Udbud af tjenesteydelser. AT-checkliste til udbydere om afhentning af dagrenovation, www.at.dk
- AT 1993: Arbejdstilsynets anvisning nr. 4.1.0.1, "Manuel håndtering og transport af dagrenovation, www.at.dk
- AT 2003: AT-vejledning A.0.1, *Indretning af renovationssystemer*, www.at.dk
- AT 2004: *Arbejdstilsynets statistik over anmeldte arbejdsulykker og bevægeapparatslidelser for renovationsarbejdere 1993-2002*, Udtræk rekvireret af 3F, København, 3F
- AT's 'Checkliste til udbydere: Udarbejdelse af udbudsmateriale ved afhentning af dagrenovation'
- BAR Transport og engros: *Arbejdsmiljø i affaldsbranchen, Revision af oversigtsnotat om arbejdsmiljø hos Videncentret for affald og genanvendelse v. Arbejdsliv, Teknologisk Institut (Rie Brix)*
- BAR transport og engros, 2001, Arbejdsmiljø ved udlicitering af busruter, checkliste
- BM 2001: *Beskæftigelsesministeriets bekendtgørelse om pligter efter lov om arbejdsmiljø i forbindelse med udbud af tjenesteydelser*, nr. 1109 af 17.12.2001
- BM 2002: *Bekendtgørelse af lov om lønmodtageres retsstilling ved virksomhedsoverdragelse* nr. 710, 20.08.02
- Blangsted, A.K.et al 2000: Værktøj til arbejdsmiljøvurdering af rengøringsydelser, AMI og CASA
- Brix, R. 2000: *Skraldemænds arbejdsmiljø, Aktøranalyse*, København, Teknologisk Institut
- EF-domstolen 2002: Dom af 17.09.2002 i sag C 513/99 Concordia bus, Finland, EF-tid. 9/11-2002
- Ejersbo, N. & C. Greve 2002: *Den offentlige sektor på kontrakt*, København, Børsen
- Erhvervsministeriet 2004, *Sociale klausuler i praksis*

- EU 2001a: Kommissionens fortolkningsmeddelelse om fællesskabsretten vedrørende offentlige kontrakter og mulighederne for at tage hensyn til sociale aspekter i kontrakterne, KOM(2001) 566
- EU 2001b: Kommissionens fortolkningsmeddelelse om Fællesskabets bestemmelser om offentlige kontrakter og mulighederne for at integrere miljøhensyn heri, KOM(2001) 274
- EU 2004: *Europaparlamentets og rådets direktiv nr. 2004/18/EF af 31 Marts 2004 om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige vareindkøbskontrakter, tjenesteydelseskontrakter og bygge- og anlægskontrakter*, EFT 30.04.2004, gennemført ved bekendtgørelse 937, 19.09.2004
- Folketinget 2002: *Lov om ændring af lov om kommunernes styrelse ..., Lov nr. 373 af 6. juni* (Lov om servicestrategi og udfordringsret)
- HTS, ATL og SID 2004, *Overenskomst 2004-2007 mellem Arbejdsgiverforeningen for Transport og Logistik og Specialarbejderforbundet i Danmark*
- IM 1996: Indenrigsministeriets vejledning til samtlige kommunalbestyrelser og amtsråd, sag nr. 1995/1139-31, 14.02.1996
- Kjær, B., U. I. Ivens & O. M. Poulsen 1996: *Indsamling af husholdningsaffald i Danmark. Branchebeskrivelse*, Rapport nr. 9 i serien Sikkerhed og sundhed ved affald og genanvendelse, København, Arbejds miljøinstituttet
- Klagenævnet for udbud 1996: *Danske Vognmænd mod Stevns kommune*, 16. oktober, www.klfu.dk, (1.02.2006)
- Kommunernes Landsforening (KL)1999:., *Håndbog. EU-udbud på affaldsområdet*, http://www.kl.dk/data/1368136/DAGHÅNslut_1199.doc, senest besøgt 18.11.05
- Kommunernes Landsforening (KL) 2000: *Økonomisk Perspektiv nr. 23 - Udbud og udliciteringer i kommunerne*, www.kl.dk
- Kommunernes Landsforening (KL) 2001: *Omfang og erfaringer. Udbud og udlicitering på det tekniske område*, København, Kommuneinformation
- Konkurrencestyrelsen (KS)1999, *Redegørelse om affaldssektoren*, www.ks.dk
- Konkurrencestyrelsen (KS) 2004a, *Vejledning til udbudsdirektiverne*, december 2004, www.ks.dk
- Konkurrencestyrelsen 2006: *Udbudsreglerne – Så kan du lære det*, www.ks.dk
- Konkurrencestyrelsen (KS) 2004b, *Sociale hensyn ved offentlige indkøb*, www.ks.dk
- L 172 2001: *Lovforslag om indførelse af udbyderansvar* af 22.02.2001, gennemført ved lov nr 133, juni 2001
- Midtgård, U. 1999: *Arbejds miljø- og helbredsforhold ved indsamling og genanvendelse af affald* (AGU-rapport nr. 25), København Arbejds miljøinstituttet
- Miljøstyrelsen 1993: *Bekendtgørelse om bortskaffelse, planlægning og registrering af affald*, nr. 131 af 21.03.93, seneste udgave er: nr. 619 af 27.06.2000, København, Miljøstyrelsen
- Miljøstyrelsen 1994, *Vejledning om bortskaffelse, planlægning og registrering af affald*, Vejledning nr.4, København, Miljøstyrelsen
- Miljøstyrelsen 1999: *Indsamling af dagrenovation i svært fremkommelige områder*, Miljøprojekt nr. 466, København, Miljøstyrelsen
- Riis, A. 1996: citeret i Stads- og havneingeniøren nr. 4 1996
- SID, 2003, *Effekter af udlicitering v. Deloitte og Touche*, København, SID
- SID 2004: *Anmeldte arbejdsulykker og bevægeapparatslidelser for renovationsarbejdere 1993 - 2002*, udtræk af Arbejdstilsynets statistik, Notat udleveret af SID's miljøafdeling

Trafikministeriet 1997: Bekendtgørelse af lov om vintervedligeholdelse og renholdelse af veje, LBK nr. 714, www.retsinformation

Udbudsportalen, sektorspecifik 'Trin-for-trin' vejledning for renovation,
http://www.udbudsportalen.dk/data_udbud/1557903/Renovation1.pdf, senest besøgt 1.11.05

Wiegmann, I-M., K. Mathiesen & P. Hasle 2004.: *Arbejds miljø ved udbud af busdrift*, København, CASA.