

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.

2. del

Sammenfatning af virkemidler til varetagelse af arbejdsmiljøhensyn i kommunernes udbudsmateriale, opfølgning og medvirken til opgaveudførelsen

Parternes kommentarer (side 6)

1. Udbudstekniske virkemidler

EU-udbudsreglerne sætter vide rammer for at stille sociale krav, herunder af hensyn til arbejdsmiljøet. Men mulighederne udnyttes kun begrænset. Der hersker ringe interesse, frygt for at begå fejl eller uvidenhed i kommunerne. I det omfang der stilles krav, synes det primære sigte for mange kommuner at være at friholde sig selv for ethvert ansvar. Erhvervsministeriet har forsømt at vejlede kommunerne om mulighederne. KL's vejledning har været klart negativ i forhold til at fremme arbejdsmiljøhensyn. Økonomiske hensyn synes helt at have domineret KL's rådgivning og mange kommuners praksis med konsekvenser for ikke blot arbejdsmiljøet, men også kvaliteten af opgaveudførelsen.

Der er behov for uddannelse og ressourceopbygning blandt kommunale medarbejdere, så kommunerne bliver mere uafhængige af rådgivere og selv forstår at udnytte udbud som instrument til bedre offentlig service i stedet for til markedspress, bruge 'partnering'-begrebet og være kvalitetsbevidste indkøbere. Det er for arbejdsmiljøet meget vigtigt, at kravene til opgaveudførelsen stilles præcist og på en gennemskelig måde for tilbudsgiverne, da konkurrencen blandt disse er meget hård og tilliden til, at kommunerne

faktisk vil betale for at få AT-reglerne efterlevet, stærkt begrænset. Det er ligeledes afgørende, at kommunerne i udbudsmaterialet tilbyder og så vidt muligt specificerer et forpligtende samarbejde om at løse opståede problemer.

Arbejds miljøkrav kan med fordel stilles både under kontraktvilkår/kravspecifikationer og under udelukkelses- og udvælgelses kriterier. Krav kan også stilles således, at renovatøren afkræves en præcis og dækkende beskrivelse af, hvordan han vil løse et angivet problem. Anvendelse af arbejds miljøhensyn som tildelings kriterium er et vigtigt signal til tilbudsgiverne. 'Økonomisk mest fordelagtige tilbud' bør derfor anvendes frem for 'laveste pris', men kravene skal specificeres og gøres operationelle og kontrollerbare for at virke. Vurderings kriterier og eventuel pointberegning model bør være tilgængelige.

2. Udbudsperiodernes længde, personaleovertagelse og driftsform

Korte kontraktperioder med hyppige skift af leverandør giver et usikkerhedsmoment i skraldemændenes ansættelsesforhold og kan på andre måder indvirke negativt på arbejds miljøet. Udskiftning af forældet materiel hæmmes, langsigtet planlægning og udvikling af gensidige procedurer for løsning af adgangs- og transportproblemer ligeledes. Samarbejde baseret på tillid og dialog mister betydning. Endvidere hæmmes medarbejdernes deltagelse, uddannelse og opbygning af et tilhørsforhold til kommunen..

Selv om Virksomhedsoverdragelsesloven ikke giver garanti mod fyring er det et vigtigt signal til skraldemændene, hvis kommunen gør den virksom i forbindelse med udbud og kan have samme positive effekt for arbejds miljøet som længerevarende kontrakter.

Driftsformer som to-holdsskift og 4-dages uge kan ligeledes påvirke arbejds miljøet negativt. Hvis kommunen åbner for sådanne mere intensive arbejdsformer, bør den sikre sig, at de fysiske betingelser for et forsvarligt arbejds miljø i form af ordnede adgangs- og transportveje, tidspunkter for start og slut på indsamlingen mv er på plads. Desuden bør kommunen sikre sig, at arbejdet tilrettelægges på en måde, der ikke indebærer forceret arbejdstempo og unødige belastninger.

3. Arbejds miljøvurdering af renovatør som udvælgelses- eller tildelings kriterium

Krav om AML-certificering af leverandør er generelt ved at vinde indpas i udbud. Effekten af arbejds miljøledelse på renovationsområdet er dog usikker. Enkelte virksomheder har positive erfaringer. Arbejds miljø-effekten af andre relaterede ledelses- eller dokumentationssystemer, herunder EMAS-certificering og kvalitetsstyringssystemer med arbejds miljø-mål, har været begrænset. Effekten af specifikke mål som fraværsprocent kendes ikke, der foreligger ikke erfaringer. Referencer er et godt virkemiddel.

4. Oplysning om vanskelige afhentnings- og indsamlingsforhold i udbudsmaterialet

Det er vigtigt for tilvejebringelsen af et forsvarligt arbejds miljø, at udbudsmaterialerne i overensstemmelse med lovens krav bringer eksakte oplysninger om 'problemadresser' samt forlanger at tilbudsgiverne konkret beskriver, hvordan de vil løse opgaven. I kraft af de hyppige renovatørskift er det uforsvarligt at overlade det til renovatøren at kende til eller sætte sig ind i forholdene. En anden mulighed er at kommunen ud fra sit kendskab til forholdene angiver konkrete tekniske eller organisatoriske løsningsmuligheder, men holder muligheden åben for alternative løsningsmuligheder, så innovation er mulig

5. Procedure for løsning af 'problemadresser'

Det er et meget nyttigt virkemiddel, at kommunerne i udbudsmaterialet angiver en for begge parter forpligtende procedure for løsning af adgangsforhold mv. i forbindelse med 'problemadresser'. Proceduren kan omfatte en indledende løsning af bestående problemer samt faste samarbejdsformer omkring nye problemer under opgaveudførelsen.

6. Arbejdsmiljø i kvalitetssikringssystemer

Arbejdsmiljøkrav i kvalitetsstyringssystemer mv. har begrænset effekt, hvis ikke de suppleres af andre virkemidler, og hvis kontrollen er lemfældig, som det oftest ses. Af enkelte renovatører bruges de dog til at skabe systematik og regelmæssighed i indsatsen og begrænse ressourceanvendelsen. Arbejdsmiljøhensyn i procedurer, eventuelt udformet som instrukser til mandskabet kan være virkningsfulde.

7. Specifikke arbejdsmiljørelaterede krav til opgavens udførelse

Konkrete krav til arbejdets udførelse, der forpligter renovatør og mandskab er virkningsfulde, især når andre, mere samarbejdsorienterede virkemidler ikke er i kraft. Krav vedrørende personalenormering, fordeling af arbejdet, herunder eventuelt overarbejde er effektivt, men anvendes sjældent. Ligeledes præcise krav til mål og redegørelser for, hvorledes renovatørerne vil minimere belastningerne for mandskabet, forudsat kravene kontrolleres. Krav vedrørende den anvendte arbejdstid eller lønform kan være effektivt, men bør implementeres i samarbejde med renovatør og personale. Krav til arbejdsmiljøvenligt materiel, fx skraldebiler med lav indstigning, ergonomiske kærre med begrænset kapacitet, særligt udstyr til vanskelige adresser mv. er vigtige for arbejdsmiljøet. Under de herskende konkurrencebetingelser kommer de ikke af sig selv.

8. Krav vedrørende mandskab, uddannelse, arbejdsmiljøpolitikker mv.

Krav til instruktion af mandskabet i kvalitetsbevidsthed og arbejdsmiljø er vigtige og sikres bedst ved krav om dokumentation for gennemførte kurser. Det eksisterende misforhold mellem ønsker om servicebevidste, informerede 'ambassadører' for kommunen og dens affaldsordninger og den ringe interesse for reel kvalificering af skraldemænd kunne imødegås ved uddannelseskrav. Kommunen kunne også selv medvirke til etablering af viden og uddannelser, som det blandt andet kendes fra busområdet. Krav om en arbejdsmiljøpolitik har ligesom krav til arbejdsmiljø i kvalitetssikringen ikke videre effekt i praksis, men kan være et godt supplement til mere konkrete krav. Krav vedrørende dobbeltbeskæftigelse i samme firma virker.

9. Incitament og sanktioner

Ligesom en lang række andre kvalitetskrav kan krav vedrørende arbejdsmiljøet håndhæves gennem bods- og bonussystemer, forbedringsplaner, hyppige driftsmøder mv. i kontrakten, men det kræver kontrol og ressourceindsats fra kommunens side.

10. Opfølgning i form af kontrol og tilsyn

I kraft af det benhårde marked på renovationsområdet, kommunernes fokusering på pris frem for kvalitet og renovatørers og skraldemænds fælles udnyttelse af fyraftensakkorden er kontrol af kravspecifikationer i udbudsmaterialet en klar nødvendighed og efterlyst af begge udførende parter. Jo mere kommunen har satset på at forpligte renovatøren til at

klare arbejdsmiljøproblemerne og fritage sig selv, jo mere kontrol og ressourceindsats på tilsyn er nødvendig, hvis arbejdsmiljøet skal nærme sig det forsvarlige.

Er kravene til opgaveudførelsen, herunder arbejdsmiljøkrav, baseret på kvalitetsstyring, egenkontrol og dokumentation, er det hensigtsmæssigt, at kommunens egne arbejdsgange er tilpasset systemet, så opfølgningen, herunder krav om forbedringstiltag, handlingsplaner mv. foregår rutinemæssigt. Effektive kommunikationssystemer, herunder internetbaserede, og anvendelse af foto-dokumentation er nyttige hjælpemidler.

11. Kommunal medvirken

Det er fundamentalt for sikringen af arbejdsmiljøet, at kommunerne informerer om og håndhæver regulativets krav af hensyn til arbejdsmiljøet over for grundejerne. Mange kommuner er kommet langt gennem vejledning, konkret støtte og formaninger. Gebyrer for særafhentning skal administreres, så de ikke gør vanskelige forhold permanente. Den konsekvente praksis er det afgørende. I praksis synes det juridiske tovtrækkeri mellem KL og arbejdsmiljømyndighederne løst, så snart AT-kravene er indføjet i regulativerne. Politianmeldelse og idømmelse af dagbøder er anvendt med succes i flere kommuner.

Har kommunen valgt at bevare afhentning af dagrenovation inde på grundejernes ejendomme, har den også ansvaret for, at adgangsvejen er i orden, med mindre der konkret er aftalt en teknisk eller organisatorisk løsning på de enkelte adresser med renovatøren. Det følger af lovgivningen om udbyderansvar fra 2001, som præciserer kommunernes pligt til at medvirke i varetagelsen af arbejdsmiljøhensynet. Endnu har denne lovgivning kun i beskednen grad påvirket kommunerne.

12. Tekniske og organisatoriske løsninger

Indførelse af spande på hjul betyder et niveauløft i arbejdsmiljøet. Det samme gælder regler om placering af beholder i skel eller nærved samt installation af tekniske hjælpemidler som lifte eller kraner, når placering i kælder eller lignende bibeholdes. Principielt kan det samme opnås, hvis borgerne pålægges selv at sætte ud, når adgangsvejen ikke er forsvarlig. I svært fremkommelige områder som midtbyer og sommerhusområder er centrale afhentningssteder, affaldsøer eller 'molokker', en god løsning. Indsamlingssystemer, der i sig selv medfører et forsvarligt arbejdsmønster er effektivt.

13. Opfølgning gennem samarbejde

Uanset omfanget af krav, kvalitetssikringsmål og kontrol er varetagelsen af arbejdsmiljøhensynet afhængigt af samarbejde. En tilbagegående 'kontrakt-holder-attitude' i kommunen er næppe foreneligt med lovens krav om kommunal medvirken. En 'hård' kontrakt, der bygger på kontrol, kan med fordel erstattes af en 'blød' kontrakt, der specificerer ydelsen, men samtidig sætter rammerne for dialog om problemløsning og forpligter parterne til samarbejde. Samarbejdet kan antage mange former og kræver en indsats af alle parter, men som udbyder og myndighed har kommunen initiativet og kan:

- facilitere indsamlingen og indtænke arbejdsmiljøet i byggesagsbehandling, lokalplaner, parkeringsregler, trafikregulering og snefykning/grusning foruden, selvfølgelig, i håndhævelsen af kravene til adgangsveje
- sætte ressourcer af til samarbejdet og ansætte en kyndig person eller få renovatøren til det, der virker som problemknuser eller kulturformidler mellem alle involverede parter

- gennem valg af kontraktform og –indhold sikre sig en leverandør, der er indstillet på at levere kvalitet og samarbejde om problemløsning
- lægge opbygningen af et tillidsforhold som grundlag for valg af leverandør i stedet for at have mistillid som udgangspunkt
- give renovatøren og hans mandskab kompetence til selv at søge adgangsforholdene forbedret og som myndighed bakke dem op, når der er behov

14. Hensyn til skraldemændene og deltagelse

Krav i udbudsmaterialet og opfølgning gennem kontrol og/eller samarbejde samt medvirken ved konsekvent håndhævelse af regulativ er vigtigt for at sikre arbejdsmiljøet. Men andre midler er også nyttige i forhold til at bryde 'skraldemandskulturen' og sikre folkenes opbakning til kvalitet i opgaveløsningen frem for tempo. Det handler om at tage folkene seriøst og vise dem tillid, fx. stole på dem, når de melder om problemer ved indsamlingen, og give dem indflydelse på problemløsning og tilrettelæggelse af indsamlingen. Sociale arrangementer og fælles fyraftensmøder er gode virkemidler.

Det er erfaringen, at hvor der består et ligeværdigt samarbejde mellem alle tre parter, skabes også større ansvarlighed fra renovatørens og personalets side, og arbejdsmiljøproblemer overkommes. Folkenes tillids- eller sikkerhedsrepræsentant kan med fordel inddrages i planlægning af opgaveudførelsen.

God service til borgerne, kvalitet i opgaveløsningen, godt arbejdsmiljø og oplevelsen af en god arbejdsplads hører sammen. Hvis kommunerne fokuserer på dette frem for alene på prisen, er der mange renovatører på markedet, der kan bidrage og som er indstillet på indflydelse til folkene. Samarbejdet bør omfatte personalets deltagelse i planlægning og organisering af arbejdet, herunder driftsform, arbejdsfordeling, ruteplanlægning, personalenormering mv. Selvstyrende grupper har på renovationsområdet vist sig som en god ramme for samarbejde, deltagelse og tillid.

15. Mere kompetence og indhold i arbejdet som alternativ til fyraftensakkorden

Overenskomstens akkordaftale er klart ikke befordrende for arbejdsmiljøet. Der har været drøftet alternativer i en årrække, fx vægning af kvalitet i jobudførelsen, men et gennembrud er formentlig afhængig af, at renovatørerne får større mulighed for at sælge en ydelse på basis af kvalitet frem for kvantitet på markedet. Timeløn er næppe heller et reelt alternativ for skraldemændene, så længe der ikke er mere indhold og mulighed for personlig udvikling i arbejdet. Når arbejdet bare er manuelt og beskidt og der ikke kræves nogen kompetencer, gælder det blot om at få det overstået.

Nøglen til løsning af problematikken ligger i en større udnyttelse af skraldemandens evner og ansvarlighed. Inden for arbejdspsykologien hedder det jobudvikling. Hvis det er vigtigt for kommunernes service til borgerne og for miljøet, at affaldet sorteres og håndteres forsvarligt, er det lidt ubegribeligt, at skraldemanden, som kommer til hvert enkelt hus, ikke gives større kompetence til at sikre forsvarlig håndtering. Det ville have stor betydning for arbejdsmiljøet, hvis kommunerne tildelte renovatøren og hans mandskab større ansvar for opfyldelse af målsætninger om større genanvendelse og mindre farligt affald i dagrenovationen og efterspurgte passende kvalifikationer hos folkene. Kommunerne kunne også selv tage initiativ til uddannelse, fx i lokale affaldsmålsætninger. Indtil videre har renovatører og skraldemænd været alene om det.

Parternes kommentarer til virkemidlerne

De tre parter har undervejs i projektet fået tilsendt en foreløbig udgave af sammenfatningen i afsnit 9 og er derefter blevet interviewet om deres erfaring med virkemidlerne og holdning til dem.

Som samlet repræsentant for kommunerne har kontoret for teknik og miljø i KL været kontaktet. I første omgang bidrog Niels Remtoft med kommentarer, derefter blev Christina Fønns interviewet. De omkring 30 kommuner/affaldsselskaber, som er interviewet, har ikke fået tilsendt sammenfatningen, men den er brugt som spørgeguide..

Som repræsentant for renovatørerne er DANaffalds bestyrelse blevet interviewet ved et møde samt ved flere møder konsulent i DTL, Susanne Linhart og arbejdsmiljøkonsulent i HTS-A, Michael Bacci. Desuden er den række af renovatører, som har kørt i de undersøgte kommuner, dvs. hvor forholdene er relativt bedst, blevet interviewet, enkelte ved et møde. Renovatørernes bidrag har ligesom de enkelte kommuners dannet grundlag for gennemgangen af virkemidler. Nedenstående kommentar om renovatørernes holdning er den projektudførendes sammenfatning af de modtagne synspunkter.

Som repræsentant for skraldemændene er Renovationsarbejdernes Brancheclub blevet interviewet ved flere møder med brancheklubbens repræsentantskab, hvor også konsulent Peter Kirkegaard fra 3F har deltaget. Desuden er tillids- og sikkerhedsfolk samt formænd i omkring 20 kommuner blevet interviewet. Også disse bidrag har påvirket gennemgangen af virkemidler.

Kommunernes Landsforening

KL's holdning i dag er stort set uforandret i forhold til de synspunkter organisationen gav udtryk for i forbindelse med tilblivelsen af AT-anvisning 4.1.0.1, således som den er beskrevet i rapportens indledende afsnit og fx fremgår af 'udbudsportalen's vejledning for udbud af renovationsopgaver. Ved projektets indledning blev KL inviteret til møde følgegruppen, men kom ikke. Niels Remtoft fremsendte dog følgende tilkendegivelse i september 2003 efter at have læst projektoplægget:

"KL er meget fokuseret på hvor kommunens ansvar for arbejdsmiljøet ophører fsva. renovationsopgaver, og hvor entreprenørens starter. Polemikken i forbindelse med AT 4.1.0.1 viste med al tydelighed hvor vanskelig opgaven er.

Meget kort er vores opfattelse, at det i udgangspunktet er arbejdsgiveren som er ansvarlig for at de ansatte kan arbejde under tilfredsstillende arbejdsmiljø mæssige forhold. Når en opgave er udbudt er kommunen ikke længere arbejdsgiver. Kommunen er ansvarlig i det omfang, at kommunen selvfølgelig ikke må udbyde en opgave på en måde, som ikke gør det muligt for vinderen at opfylde arbejdsmiljølovgivningen."

Christina Fønns blev interviewet d. 21.09. 05 og tog indledningsvist forbehold for, at der ikke havde fundet nogen politisk behandling af sagen sted. Hun gjorde klart, at KL grundlæggende er interesseret i ordentlige arbejdsmiljøforhold for ansatte i firmaer, der

arbejder for kommunerne. Kommunerne har to instrumenter at påvirke med, regler og kontrakter, og der er et samspil mellem de to.

Hun lagede vægt på, at KL mener der er begrænsninger for, hvad man kan regulere. Kommunen kan ikke som myndighed regulere på grundlag af andre myndigheders lovgivning. De kan nok skrive arbejdsmiljøkrav ind i regulativer, men har ikke kompetence til at håndhæve dem. I givet fald skal der andre hjemler til. Hun henviste til forvaltningsrettens 'specialitetskriterium'.

I udbudet kan man vægte arbejdsmiljøet, men det skal jo spille sammen med regulativet. I udbudet indgår mange parametre og prisen er vigtig. Man må vel antage, at jo flere restriktioner og krav der medtages, jo dyrere bliver det. KL mener, det er fint nok at have de andre hensyn med, men det kan i hvert tilfælde ikke betyde, at prisen ikke vægtes.

KL ser de teknisk-organisatoriske tiltag som en mulighed, men valget af renovationsordning bygger jo på mange hensyn. Det kan også blive dyrt. Kommunerne bruger mange ressourcer på tilsyn og på at følge op. Man kan jo ikke bare overvælde tilsynet på andre. Det er forståeligt, at renovatører og renovationsarbejdere ikke har samme syn på tingene, og desuden spiller forholdet mellem arbejdsgiver og arbejdstager ind. Det kan godt være, at skraldemændene nogle steder lider under det. Teknologiske løsninger som skraldesug o. lign forekommer interessante, og det er muligt ift. affaldslovgivningen, men der er logistik-problemer forbundet med at få biler fra Sverige til at virke i fx Jylland

Konkret adspurgt om længden af kontraktperioder, mente hun at Konkurrencestyrelsen nok ikke ville blive begejstret for 10-årige kontrakter. 5-årige virkede efter hendes opfattelse passende.

Renovatørerne

Generelt

Renovatørerne oplever en dyb uoverensstemmelse mellem det skrevne bogstav i form af love, regler og krav, der skal gælde ved opgavens udførelse, og praksis, hvor mange kommuner ikke følger op, hverken i form af kontrol eller medvirken til at adgangsveje mv. indrettes forsvarligt. Det giver uens konkurrencevilkår, hvor overtrædelse af arbejdsmiljøregler er et væsentligt konkurrenceparameter, der udnyttes af nogle firmaer.

Udbudsteknisk

Renovatørerne oplever, at det er rådgiverne, der i stort omfang kører løbet for kommunerne og dermed har et stort medansvar for, at kvaliteten og opbygningen af et tillidsfuldt samarbejde har ringe vilkår. Rådgiverne har ikke de samme interesser som kommunerne og skal legitimere deres egen funktion gennem prisnedsættelser for kommunerne.

Renovatørerne ønsker præcise, operationaliserbare og objektive målbare krav i udbudsmaterialet. Man bør ikke kunne konkurrere på arbejdsmiljøet, derfor er det bedst at få stillet kravene under udvælgelseskriterier eller kontraktvilkår. Hvis arbejdsmiljø bruges

som tildelingskriterium skal det stå klart, at det er over lovens niveau. Tildelingskriterierne bør være vægtede og beregningsmetoden tilgængelig.

De fleste renovatører, som har medvirket i undersøgelsen, dvs. virksomheder, der ligger i den gode ende mht. at varetage arbejdsmiljøhensyn, foretrækker det 'økonomisk mest fordelagtige' tilbud som tildelingskriterium. Nogle finder det helt afgørende, fordi det giver kommunerne mulighed for at prioritere 'de bløde værdier', service, kvalitet miljø og arbejdsmiljø og derfor vælge de firmaer, der kan dokumentere, at de kan honorere ønskerne, fx med referencer fra andre kommuner. Hvis opgaven tildeles efter 'laveste pris' er det de firmaer, der konkurrerer på arbejdsmiljøet, der får opgaven, uanset hvilke krav, der ellers stilles. De billigste tilbudsgivere lover at opfylde kravene, men gør det ikke og slipper af sted med det, fordi kommunerne ikke kontrollerer.

Udbudsperiodens længde, personaleovertagelse og driftsform

Kontrakterne måtte gerne løbe længere. Det står ikke skrevet nogen steder, at de ikke må være længere end 5 år. Det er formentlig igen rådgivernes indflydelse. Men som markedet nu er barberet helt ned, får kommunerne ikke noget ud af det andet end dårligere service - og det går ud over arbejdsmiljøet. Transaktionsomkostningerne, alene rådgiverhonoraret, overstiger formentlig gevinsten. Bilerne afskrivningstid er lidt over 7 år, så kortere end dette er ikke hensigtsmæssigt for nogen af parterne.

Omkring tvungen overtagelse af personalet og virksomhedsoverdragelsesloven er der delte meninger blandt renovatørerne. Alle interviewede bekræfter, at de normalt gerne vil overtage personalet, men nogle, herunder DANaffalds bestyrelse, ønsker ikke at renovatøren bindes til det. Enkelte har oplevet, at det bruges til unfair konkurrence eller at den tidligere renovatør tager de gode folk med sig

Renovatørerne ønsker frihed til selv at bestemme driftsformen. To-holdsskift er tvunget frem af markedspresset og skraldemændenes høje tempo, som efterlod bilerne ubenyttede en stor del af dagen. Hvis rammerne er til det, distriktet koncentreret og der er timer nok til at nå det hele, er det ikke ensbetydende med en fysisk arbejdsmiljøbelastning, men nok en psykisk. Det stresser, at der står en flok og venter på bilerne. Enkelte renovatører oplever, at det er for hårdt både for folkene og materiellet. 4-dages uge er mest folkenes eget ønske og kan føre til øgede belastninger.

Arbejdsmiljøvurdering af renovatør

Renovatørerne er med enkelte undtagelser imod brug af AT's niveaudeling eller 'Smileys' som udvælgelses- eller tildelingskriterium. Det findes for vilkårligt. Kun en af renovatørerne i undersøgelsen har certifikat for arbejdsmiljøledelsessystem. Der er dog en erkendelse af, at det vil der komme mere af, og at man lige så godt kan indstille sig på det. De fleste renovatører mener ikke, at det ville sige meget om den faktiske arbejdsmiljøstandard.

Renovatørerne er meget opmærksomme på fraværprocenten, men tvivler på nytten som vurderingskriterium. De største arbejdsmiljøproblemer er forbundet med adgangsvejene, hvor kommunens medvirken er påkrævet, eller med folkenes egen kultur og tempo, hvor de presser hinanden ud af sjakkene, hvis de ikke kan holde til det.

Referencer anses gennemgående som et nyttigt kriterium. Det siger mere end 'papirerklæringer', men der bør være åbent for nystartede til at dokumentere deres evner på anden vis.

Oplysning om vanskelige afhentnings- og indsamlingsforhold i udbudsmaterialet

Dette er et kardinalpunkt for renovatørerne. Det er helt afgørende for deres prisfastsættelse, at de får besked om 'problemadresser', vanskelige bydele mv. samtidig med at kvalitetskravene stilles klart. Det gør konkurrencen mere fair. Men det er meget sjældent renovatørerne ser sådanne oplysninger. Det normale er, at kommunen skriver, at adresserne 'generelt' lever op til AT's krav, måske er der et par et par procent, der ikke gør det, men affaldet skal alligevel samles ind. Renovatørerne sætter spørgsmålstegn ved, om dette overhovedet er lovligt efter den nye lovgivning. Selv ved henvendelse til kommunerne er det svært at få oplysningerne

Renovatørerne oplever, at kommunerne skubber ansvaret for overholdelse af AT-reglerne over på dem, samtidig med at de ikke vil acceptere forbehold for omkostninger til ekstraudstyr og mandskab, som er nødvendigt, hvis reglerne skal overholdes i praksis. De kontrollerer heller ikke, om kravene efterleves. Selv om man har fået visse oplysninger, kan det stadig være svært at gætte sig til, på hvilket niveau kommunen ønsker opgaven løst. Derfor er det bedre, hvis kommunen i udbudet angiver konkrete tekniske eller organisatoriske løsningsforslag, som renovatørerne kan forholde sig til og måske forbedre, eller at man sammen finder den rette løsning.

Procedure for løsning af 'problemadresser'

Renovatørerne oplever det som urimeligt, helt urealistisk og medvirkende til de to 'virkeligheder' i branchen, at kommunerne forventer renovatørerne selv undersøger adgangsforholdene i indsamlingsområdet og derudfra planlægger og prissætter 'særlige foranstaltninger' aht arbejdsmiljøet. Derfor bør udbudsmaterialet, hvis det ikke indeholder præcise oplysninger eller anvisninger på indsamlingsmetoder, klargøre en fælles procedure for at få problemerne løst.

Proceduren kan bestå i en kommunal indsats over for adresserne, når renovatørerne melder ind, i form af fysiske ændringer eller aftaler med borgerne om udsætning. Det kan også være i form af, at kommunen tager med rundt ved kontraktens indledning, og man sammen finder en løsning. Det kræver ikke så meget skrivi, blot en beredvillighed fra kommunens side til at deltage i løsningen af de sager, som renovatøren ikke har indflydelse på. Mange kommuner har ikke denne indstilling, men er blot 'kontraktholdere'.

I den løbende løsning af problemer har renovatørerne gennemgående ikke gode erfaringer med meddelelsesedler ift. arbejdsmiljøproblemer. De nye internetbaserede systemer sikrer mere effektiv kommunikation, men løser ikke de grundlæggende adgangsproblemer.

Arbejdsmiljø i kvalitetsikringsystemer

Der er lidt forskellige holdninger til kvalitetsstyring og certificering blandt renovatørerne. Grundlæggende går alle ind for formaliserede, gensidige procedurer for at løse praktiske problemer, men hvor nogle finder ledelsessystemerne 'teoretiske', 'for meget papir', er andre glade for den systematik de bringer med sig. Dokumentation af arbejdsmiljø bliver

dog let 'en sludder for en sladder'. Skal systemerne virke på arbejdsmiljøet, forudsætter de stadig, at kommunen sætter ressourcer af til at følge op.

Der er blandt renovatørerne ikke stor tillid til, at kvalitetssikring eller 'forkromede' certificerede ledelsessystemer faktisk fører til bedre arbejdsmiljø. Flere renovatører har dog gode erfaringer med instrukser målrettet til mandskabets daglige praksis, eventuelt udformet som en del af kvalitetssikringen.

Specifikke arbejdsmiljørelaterede krav til opgaveudførelsen

Renovatørerne ser gerne præcise krav til kvaliteten af opgaveudførelsen, herunder arbejdsmiljøet. Man tager dog generelt to forbehold. For det første kræver overholdelsen, at kommunen medvirker til løsning af problemer, for det andet at skraldefolkene selv medvirker. Alle firmaer nævner 'skraldemandskulturen' som en realitet, man på den ene side værdsætter og lever af. "De rigtige skraldemænd, der sætter en ære i at hente hos alle, hver dag, året rundt". Men som man på den anden side støder mod, hvis man skal overholde AT-reglerne fuldt ud. "Vi kan jo ikke køre efter dem og checke hele dagen".

Krav vedrørende personalenormering, arbejdsfordeling, dobbeltbeskæftigelse mv. skiller renovatørerne. Nogle ser det som alene arbejdsgiverens domæne, andre som en reel mulighed for at komme 'unoder' og forceret arbejdsstil blandt skraldefolkene til livs. De fleste vender sig mod krav om timeløn. Nogle med henvisning til, at det er imod skraldemændenes ønsker og 'livsstil' og at det ikke vil ændre deres praksis, andre med henvisning til, at akkorden også er et vigtigt redskab for firmaet.

De fleste af renovatørerne i undersøgelsen ser gerne krav til materiel i udbudene. Det ses som en betingelse for, at der kommer tidssvarende materiel frem, herunder materiel, der skåner folkene. Kræver kommunerne det ikke, er konkurrencen for heftig til, at det bliver indført. Sådanne krav ville medvirke til mere lige konkurrencevilkår. Disse renovatører ønsker at levere eller udvikle materiel, der løser specifikke miljø- eller arbejdsmiljøproblemer i særlige bydele eller på særlige adresser, men kommunen skal specificere det.

Krav vedrørende mandskab, uddannelse, arbejdsmiljøpolitik mv.

Alle renovatørerne i undersøgelsen ser gerne krav til personalets kvalifikationer og uddannelse. Det ses som et væsentligt middel til at overskride 'kulturbarrieren' og bringe en anden bevidsthed frem hos skraldemændene. Renovatørernes organisationer medvirker til etablering af uddannelser i AMU- regi, og nogle firmaer har egne kurser og har bidraget til den faglærte uddannelse. Der er interesse i tildeling af større kompetence til skraldemanden i udførelsen af opgaven.

Renovatørerne i undersøgelsen lægger generelt vægt på at arbejdsmiljøet er i orden. Krav om at have en arbejdsmiljøpolitik er således fint nok, men der er delte meninger om, hvor meget det hjælper. Der lægges vægt på at have en fungerende sikkerhedsorganisation, men den kommer ofte til kort over for problemerne med dårlige adgangsveje. I de tilfælde, hvor der er etableret et direkte samarbejde mellem kommunen og firmaets sikkerhedsrepræsentant har renovatørerne fine erfaringer.

Incitament og sanktioner

Bod- og bonussystemer kan udmærket omfatte arbejdsmiljøet, men det er vigtigt, at det sker på et velbeskrevet grundlag, fx ud fra en kortlægning af forholdene i kommunen, og at det gennemføres konsekvent. Det virker bedst, hvis en kommunal 'controller' eller problemløser håndterer det. Nogle af renovatørerne ser helst at begge dele foreligger og dermed muligheden for at dele en bonus med folkene. Hvis en bod skyldes, at skraldemanden har overtrådt AT-regler, betaler firmaet, men tager også ansvar for at korrigere hans adfærd.

Opfølgning i form af kontrol og kommunal medvirken

Renovatørerne oplever kommunernes opfølgning på krav i udbudsmaterialet som lemfældig eller helt fraværende. Af og til hersker endog tvivl om, hvorvidt renovatørernes forhold til kravene overhovedet spiller nogen rolle i tilbudsprocessen. Derfor bliver det let to 'virkeligheder'. Kommunerne har nok gode intentioner, men stiller ikke op til realiseringen af dem. At stille kravene, men ikke kontrollere og medvirke, er udtryk for ansvarsforflygtigelse.

Renovatørerne erkender, at der lokalt forekommer 'uhellige alliancer' mellem renovatører og mandskab om at se bort fra AT-reglerne, når kommunen ikke kontrollerer. De finder det uundgåeligt, når kommunerne er så prisfokuserede, konkurrencen hård og folkene selv overtræder reglerne. Hvis kommunerne er indstillet på at medvirke til løsning af adgangsproblemer på adresserne, også med snerydning osv., kan man til gengæld komme langt mht. opfyldelse af reglerne ifølge renovatørerne. Her er det 'skraldemandskulturen', der sætter grænserne for, hvor langt man kommer. Der er dog mange eksempler på at firmaer på foranledning af mandskabet selv har kontaktet Arbejdstilsynet for at lægge pres på kommunen.

Tekniske og organisatoriske løsninger

Renovatørerne fremhæver spande på hjul som et grundlæggende fremskridt for arbejdsmiljøet. Også krav om placering i skel eller at borgeren selv bringer ud medvirker. Man er principielt åben for tekniske nyskabelser, selv om det er ærgerligt at stå med en række specialindrettede biler og så miste kontrakten. Man lægger endvidere vægt på, at nye systemer både bør have en arbejdsmiljø-mæssig og en produktionsteknisk fordel. Systemerne med blandinger af spande og sække nævnes som skadeligt for en god arbejdsrytme og dermed årsag til 'unoder'.

Opfølgning gennem samarbejde

Renovatørerne i undersøgelsen foretrækker alle en opgaveløsning, der er baseret på samarbejde og dialog. Ikke sådan at forstå at kontraktens indhold er til diskussion, men at der samarbejdes løbende om løsning af de arbejdsmiljøproblemer, som kræver begge parter medvirken. Hvis kommunen faciliterer opgavevaretagelsen får den også en større kvalitet. En 'controller' eller problemknuser i kommunen, der forholder sig til den praktiske løsning af opgaven og formidler mellem borger og skraldemand virker godt. Nogle firmaer ansætter selv personale i samme funktion eller 'udlåner' en medarbejder til kommunen.

Renovatørerne overtager gerne kompetence til sig selv eller mandskabet til at rette problemer hos borgerne, men det forudsætter en tillidsfuld dialog med kommunen. Samarbejde og dialog er i særdeleshed en forudsætning for et godt arbejdsmiljø, hvis der ikke er mange krav og virkemidler med i kontrakten.

Hensyn til skraldemændene og deltagelse

Renovatørerne i undersøgelsen kender betydningen af, at der drages omsorg for personalet, at man med forskellige midler knytter dem til sig og giver dem indflydelse. Der henvises imidlertid til konkurrenter i branchen, som ikke respekterer folkene. Det kniber også for kommunerne at gøre det samme. Hvor de gør det, er det meget effektivt og renovatørerne bidrager gerne, fx til at tillids- eller sikkerhedsrepræsentanten deltager i driftsmøder, afholdelse af fælles sociale arrangementer mv.

Renovatørerne i undersøgelsen fremhæver, at de steder, hvor folkene har oparbejdet en anden bevidsthed og vil tage vare på sig selv, får de lov til det. De bliver ikke presset. Kun hvor der er to-holdsskift er man nødt til at skubbe lidt på.

Der er i flere af firmaerne stor tilfredshed med selvstyrende grupper. Der er kontrakter, hvor folkene faktisk passer det hele selv, også dialogen med kommunen. Hvis de ønsker flere biler eller flere folk, får de det. Generelt inddrages personalet i ruteplanlægning, indkøb af nye biler. Vil de selv tilrettelægge og fordele arbejdet, herunder belastningerne og overarbejdet, får de også lov til det.

Akkordaftalen og mulige alternativer

Ingen af renovatørerne i undersøgelsen mener de udnytter overenskomstens bestemmelse om, at arbejdet skal tilendebringes hurtigst muligt, til at presse personalet. Men der er overvejende enighed om, at timeløn ikke er noget alternativ. Det er den klare opfattelse, at skraldemændene selv ønsker akkorden, en 'livsstil' der ikke er til at ændre, men det erkendes samtidig, at alle virksomheder samtidig er afhængige af folkenes effektive arbejdsrytme/forcerede arbejdstempo.

Renovatørerne mener sig ude af stand til at ændre herved, med mindre kommunerne stiller anderledes kvalitetskrav eller skraldemændene selv manifesterer en anden bevidsthed og stil. Af samme årsager er timeløn heller ikke noget alternativ. Der ville fortsat være problemer med AT-reglerne og folkene ville fastholde den hurtige arbejdsrytme.

Renovatørerne medvirker meget gerne i opkvalificering og uddannelse og så gerne mere indhold i jobbet og kompetence til skraldemanden, men efterlyser kommunale krav i denne retning.

Skraldemændene

Generelt

Skraldemændene er ligesom de øvrige aktører på renovationsområdet meget opmærksomme på og trætte af de to 'virkeligheder'. Der er alt for lang afstand mellem det skrevne bogstav i love og regler og så den virkelighed de lever i til daglig.

Udbudsperiodens længde, personaleovertagelse og driftsform

De korte kontraktperioder er noget af det skraldemændene har mest fokus på. Man finder det ødelæggende for opbygning af de procedurer og den tillid i samarbejdet med

kommunen og vognmanden, som er forudsætningen for ordentligt arbejdsmiljø. De gør opmærksom på, at en skraldebil ikke kan afskrives på 5 år, hvorfor det er svært at få renovatøren til at skifte til nyt og bedre materiel. Uddannelsesinitiativer hæmmes og man skal hele tiden starte forfra med ny sikkerhedsorganisation, tillidsmand osv.

Skraldemændene finder det utåleligt at blive sagt op hver 3., 4. eller 5. år, når kontrakten udløber, og de taber anciennitet hver gang. De har svært ved at acceptere, at det er vigtigere for kommunen måske at sikre sig en lidt lavere pris end at holde på gode folk. Den model, som anvendtes i Greve kommune, hvor kommunen og den ny renovatør aftalte uformelt, at han så vidt muligt skulle overtage folkene, er måske endnu bedre end at kommunen skriver i udbudet at Virksomhedsoverdragelsesloven skal gælde. Loven er jo alligevel ikke en garanti mod fyring.

To-holdsskift og 4-dages uge er normalt til skade for arbejdsmiljøet og bruges til at presse folkene, men kan under bestemte forudsætninger accepteres. Det er ikke sjældent folkene indgår en aftale om to-holdsskift for at hjælpe firmaet til at sænke prisen. 4-dages uge er folkene ofte selv med til at sætte i værk, men det er helt afgørende for at det ikke fører til større belastninger, at folkene selv er med til at planlægge kørslen, tiderne og ruterne.

Arbejdsmiljøkrav i udbud

Skraldemændene ser gerne arbejdsmiljørelaterede krav i udbud, der forpligter både renovatør og mandskab, men ser dem som virkningsløse, hvis ikke kommunen følger op og medvirker. Krav til materiel, fx biler med lav indstigning, er vigtige og virkningsfulde. Under normale forhold, dvs. med mange uløste problemer i forbindelse med adgangsveje, beholderplacering og transportveje lægger skraldemændene vægt på, at arbejdsplanlægning og materiel så vidt muligt opfylder arbejdsmiljøkrav og effektivitetshensyn på én gang.

Krav til personalenormering og fordeling af arbejdet mhp. minimering af belastninger ses som et vigtigt nyt virkemiddel. Der bør dog være plads til kreativitet hos renovatøren, fx indsættelse af nyt arbejdsbesparende materiel.

Krav vedrørende timeløn eller anvendt arbejdstid er man principielt ikke afvisende over for, men mener det forudsætter et større indhold i arbejdet, nye funktioner og kompetencer til skraldemanden, eller at der lokalt findes en samarbejdskultur, hvor skraldemanden og hans arbejdsmiljø tages seriøst og han har indflydelse på opgavens udførelse.

Krav vedrørende mandskab, uddannelse, arbejdsmiljøpolitikker mv.

Skraldemændene har i en årrække både i samarbejde med HTS-A og sammen med enkeltvirksomheder arbejdet for etablering af såvel kortvarige som længerevarende uddannelser. Opkvalificering i alle de funktioner, som findes og er mulige i jobbet er et kardinalpunkt. Mange initiativer, heraf enkelte i samarbejde med kommuner, er gennem tiden løbet ud i sandet, fordi kvalifikationer og kurser ikke er blevet efterspurgt, eller fordi kommunen har skiftet til ny renovatør.

Kommunal opfølgning og medvirken

Skraldemændene efterlyser, at kommunerne med kontrol og tilsyn følger op på de krav, de har stillet vedrørende arbejdsmiljø i udbud. Udbudene bygger på de kommunale

regulativer, og skraldemændene finder det utåleligt, at kommunerne ikke gennem kontrol af opgaveudførelsen og medvirken, hvor dette er nødvendigt, sikrer at reglerne efterleves. De oplever gennemgående, at både de selv og deres arbejdsgiver kommer til kort over for problemer i adgangsvejen mv., som de ikke er herre over. De anerkender, at der i mange kommuner er gjort en indsats, men har erfaring for, at når de 'nemme' løsninger er gennemført, er kun få kommuner indstillede på en konsekvent praksis over for borgerne. Det er frustrerende for en skraldemand gang på gang at udfylde meddelelsessedler uden at der sker noget.

Tekniske og organisatoriske løsninger

Der er blandt nogle skraldefolk en 'nedarvet' aversion mod tekniske løsninger, der medfører mandskabsbesparelser, men hvis materiellet eller den organisatoriske løsning indebærer reduktion af belastninger, har dette hensyn nu altid vejet tungest. Der er endvidere en erkendelse af, at det forcerede tempo i arbejdsudførelsen sammen med ekstrabetalte overudbæring, som alle tre parter er ansvarlig for, nok er den primære årsag til mandskabsreduktioner.

Spande på hjul ses som et fremskridt i arbejdsmiljøet, selv om der i mange kommuner stadig mangler håndtag, der kan give en ordentlig arbejdsstilling, og ofte er problemer med at vende spanen, så den kan køres. Spande stiller også store krav til underlaget og dermed adgangsvejen. Kærrer til sækkeafhentning ses også som et væsentligt fremskridt, skraldemændene normalt er glade for at anvende. Krav om placering i skel og afstandskrav i det hele taget opleves som vigtige sammen med krav om, at borgerne selv sætter ud.

Renovationsarbejdernes Brancheclub har været aktiv i udviklingen af nye indsamlingsteknologier, fx Bates' 'Combi-system', der var gennemtænkt i forhold til både miljø- og arbejdsmiljøkrav og i kraft af teknikken medførte et forsvarligt arbejdstempo, samtidig med at det lagde op til jobudvikling. 'Bates-systemet' i halv skikkelse, som det mest ses i praksis, mener skraldemændene ikke, der er meget arbejdsmiljø i.

Samarbejde og deltagelse

Skraldemændene anser et samarbejde mellem kommune og renovatør i opgaveudførelsen som en betingelse for et godt arbejdsmiljø. Hvis kommunen imødekommer renovatør og mandskab ved at facilitere indsamlingen og bruge ressourcer på at løse problemer med adgangsveje, vil skraldemændene i praksis være langt mere tilbøjelige til selv at følge reglerne. Det helt afgørende er, at der opstår et tillidsforhold, hvor skraldemændens indmeldinger om problemer, overfyldte sække, perlegrus i indkørslen, barnecykler på tværs osv. tages for troende og kommunen griber ind. Det burde være overflødig at kræve fotodokumentation af disse problemer, men hvis kommunen har brug for det over for borgerne, er det ok.

Kommunernes medvirken og imødekommende holdning til skraldemændene ses som en forudsætning for at få 'skraldemandskulturen' nedbrudt og få folkene til at opføre sig hensigtsmæssigt i forhold til helbred og regler. Bare at blive snakket med og lyttet til opleves som et løft af skraldemændene. At kommunen kører en tur med i skraldebilen og selv ser problemerne, gør underværker.

Det fremhæves, at hvis skraldemændene får indflydelse, tager de også ansvar. Deltagelse i planlægning af indsamling og ruter, indkøb af nyt materiel sammen med kommunen mv. giver større lyst til og tro på bedre arbejdsmiljø. Den sikkerheds- eller tillidsmand eller formand, der har deltaget i driftsmøde eller lignende er et afgørende aktiv i at skabe en anden bevidsthed blandt folkene. Disse repræsentanter opfatter sig selv som 'spillende træner' eller 'moderne tillidsmand'.

Skraldemanden som samfundets 'miljøvogter'

Ifølge skraldemændene er det ikke arbejdstagersiden, der blokerer for en ændring af overenskomsten. Selv om mange skraldefolk er glade for eller føler sig kompenseret for beskidt arbejde ved fyraftensakkorden, har 3F's ledelse i en årrække forhandlet med ønsket om ændring. Renovatørerne er imidlertid efter skraldemændenes opfattelse afhængige af akkorden, inklusive 'skraldemandskulturen' og det forcerede arbejdstempo. De har solgt sig selv på det. Var den der ikke, "skulle de anskaffe 500 nye biler og ansætte mange flere folk".

Omvendt erkendes det, at alt for mange skraldefolk lader sig lokke af at komme tidligt hjem og tjene ekstra ved overarbejde. Derfor løbes der og spares på ekstra bemanning og afløsere. Det går ud over arbejdsmiljøet. Sådant som kommunerne sparer på pengene og dermed kvaliteten, er det endda ikke sikkert en timelønsaftale ville hjælpe. Så længe der ikke er mere indhold i arbejdet og skraldemændene får større kompetence, ville det stadig blive en fyraftensakkord.

Derfor har brancheklubben og SID arbejdet for begrebet 'skraldemanden som samfundets miljøvogter'. Det hjælper ikke blot at appellere til skraldemændenes bevidsthed om at passe på sig selv. De skal have noget andet at passe på, for at det lykkes, fx miljøet. Hvem kunne være bedre end skraldemanden til at sikre kommunernes affaldsmålsætninger gennemført, vejlede borgerne i korrekt sortering og brug af kommunens affaldsordninger, opdrage borgerne på møder i boligforeninger osv.