

Skraldemænd er vel også en slags mennesker!

markedsførelsen af kommunale serviceopgaver forårsager nedslidning

Busck, Ole Gunni

Published in:
Tidsskrift for Arbejdsliv

Publication date:
2007

Document Version
Også kaldet Forlagets PDF

[Link to publication from Aalborg University](#)

Citation for published version (APA):

Busck, O. G. (2007). Skraldemænd er vel også en slags mennesker! markedsførelsen af kommunale serviceopgaver forårsager nedslidning. *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 9(2), 91-107.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal -

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at vbn@aub.aau.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Tidsskrift for arbejdsliv, 9. årg. nr. 2, maj 2007

Skraldemænd er vel også en slags mennesker!

Markedsgørelsen af kommunale serviceopgaver forårsager nedslidning

Ole Busck, adjunkt, Institut for samfundsudvikling og planlægning, Aalborg Universitet, oleb@plan.aau.dk

Manchet

Udbud og udlicitering af offentlige tjenester griber om sig, især på det tekniske område. Der realiseres besparelser, men samtidig synes nedslidning og udstødning af ufaglærte at være en konsekvens af markedsgørelsen af den kommunale sektor. På trods af tilstedeværelsen af sociale hensyn i den formelle institutionelle kontekst viser en undersøgelse af kommunernes udbud og opfølgning på renovationsområdet, at andre hensyn og påvirkninger gør sig stærkere gældende i den uformelle kontekst. En 'ond cirkel' i kraft af en 'hård' kommunal udbudspraksis, markedskræfter og skraldemænds modkultur leder til ringe arbejdsforhold, ringe kvalitet og ringe miljøresultater. Der synes at være behov for nye institutionelle virkemidler.

Abstract

Bin men are humans too!

Marketization of municipal services causes wear-down

As a prime tool in the modernization or marketization of the public sector public services have been outsourced and contracted. In Denmark recent findings suggest that a disproportionately large part of the persons absent or early retired due to illness are or were occupied in commercial companies in such trades as refuse collection, public transport or cleaning. In the article the results of a study of the developments in the working conditions of refuse collectors are presented. Refuse collection has been the most outsourced public service in Denmark since the EU guidelines on public procurement entered into force in 1993. An analysis of the results showing a general deterioration of working conditions in respect of health and safety, competence building and job security suggests that the causes are not found in the formal, regulative institutional context at international or national level. Rather, the causes are found in the informal context of the marketization of the service, consisting of municipal cost saving strategies guiding their contracting practices, market forces in a highly competitive market and counter-productive survival strategies of refuse collectors. Initiatives to change the institutional context are called for to render improved quality in the service, thereby ensuring both improved working conditions and environmental results.

Indledning

Det er paradoksalt at halvdelen af de 14 brancher, som i forlængelse af Velfærdsforliget er udpeget som "*nedslidningstruede*" (BM 2006), helt eller delvis udgøres af offentligt ansatte, eller ansatte der arbejder for det offentlige som rengøringsassistenter, skraldemænd, chauffører mv. Det er den samme offentlige sektor, velfærdsstatens kerne, som tilmed bærer omkostningerne ved nedslidning, der skaber forhøjet sygefravær blandt sine egne og udliciterede ansatte og udstøder store grupper til førtidspension og efterløn.

Den effektivisering og markedsføring, som har kendetegnet moderniseringen af den offentlige sektor i en længere periode, har tilsyneladende omsat sig i pressede arbejdsforhold både for de offentligt ansatte, som AMI's *Puma-projekt* viser (Borritz 2006), og for de ansatte, hvis arbejde er udliciteret og udbudt. Ved *udlicitering* forstås beslutningen om at lade en privat leverandør udføre en serviceopgave, mens *udbud* betegner processen, hvorunder flere opfordres til på givne vilkår at give tilbud på opgavens udførelse.

Med kommunalreformen er vejen åben for yderligere rationalisering og effektivisering af den offentlige sektor i eget regi og ved øget udbud af opgaver. Både i regeringen og i Kommunernes Landsforening (KL) tales der om stordriftsfordele, og om serviceopgaver der får en størrelse, der gør dem markedsinteressante. KL's direktør forudser sammen med lederne af to erhvervsorganisationer mere offentlig-privat samarbejde på baggrund af "*et historisk effektiviseringspres*" og "*den større administrative muskelkraft til at gennemføre udbud*" (Hansen m.fl. 2006).

Kommunernes udliciteringer har hidtil overvejende omfattet de tekniske tjenester, der er kendetegnet ved ufaglært arbejde: rengøring, vej- og parkarbejde, renovation, bustransport, hjemmehjælp mv. Disse opgaver har ikke samme karakter af velfærdsydelser som børne- og ungdomsinstitutioner, ældrepleje, sundhed mv. og har derfor ikke haft samme krav om brugertilfredshed at tage hensyn til. De har været politisk nemme at gennemføre. KL taler om en "*pragmatisk*" (2000b) holdning, som samlet har præget kommunernes udbud og udlicitering.

Der er ingen tvivl om den nuværende regerings ønske om også at få velfærdsydelser udbudt og udliciteret, men kommunerne er fortsat tilbageholdende uanset politisk farve (Greve 2004). Kravet om hvor stor en del af kommunernes opgaver, der skal udbydes, er i 2006 hævet fra 20 til 25%. Det vil også øge udliciteringsgraden, der i længere tid har ligget omkring 12% (ibid), men formentlig fortsat mest på det tekniske område.

Denne artikel forsøger på grundlag af en undersøgelse af udviklingen i skraldemændenes arbejdsforhold at identificere årsagerne til pressede arbejdsforhold blandt de ansatte i private virksomheder, der udfører opgaver for det offentlige. Analysen gælder konkret renovationsbranchen, men mange af resultaterne kan formentlig genfindes på andre områder. Undersøgelser blandt rengøringsarbejdere, buschauffører m.fl. peger i samme retning (DKK 2000; SID 2003; Wiegmann et al 2004).

Det har været udbredt, især blandt fagforbund, at se forringelse af arbejdsforholdene som forbundet med selve det at gå fra offentlig til privat ansættelse, og debatten har været tilbøjelig til at handle om at være for eller imod udlicitering. Det er efter min opfattelse en for snæver betragtning, der for det første overser, at markedsgørelsen med effektiviseringspres gennem kontraktstyring mv. dominerer den offentlige sektors egen personalepolitik. For det andet, at det er kommunernes udbud og håndtering af udbudte opgaver, der i afgørende grad sætter vilkårene for virksomhederne og deres ansatte, der arbejder for kommunerne.

Internationale undersøgelser af offentlig udlicitering viser overvejende, at omkostningsbesparelser er hovedformålet og forringede arbejdsforhold en sandsynlig effekt (Greve 2005). Snarere end at søge årsagen til pressede arbejdsforhold i det private kontraktforhold er der således grund til at se nærmere på de betingelser for arbejdets udførelse, som den offentlige myndighed stiller i kontrakten med leverandøren. Essensen i den internationale forskning i samspillet mellem den offentlige og den private sektor er ifølge N. Ejersbo og C. Greve *"at både indholdet og formen på kontrakten skal vurderes i forhold til kontraktens institutionelle kontekst"* (2002,18). Denne ses som bestående af dels en formel, retlig kontekst, dels en uformel kontekst.

I det følgende vil først den formelle, retlige kontekst for udbud af tjenesteydelser generelt og for renovationsydelser specifikt blive behandlet med fokus på regler og normer, der vedrører sociale og miljømæssige hensyn. Herefter præsenteres resultaterne af undersøgelsen af skraldemændenes arbejdsforhold. Disse resultater analyseres dernæst i lyset af den uformelle kontekst, herunder kommunernes brug af udbudsinstrumentet, markedskræfterne i renovationssektoren og de to private parter, renovatørers og skraldemænds, reaktionsmønstre. Der fokuseres på den i undersøgelsen fundne sammenhæng mellem kvalitet af arbejdsforhold og kvalitet af den udførte opgave. I konklusionen foreslås institutionelle virkemidler til at sikre større hensyn til kvalitet og bæredygtighed ved udbud af renovationsopgaver.

Den formelle, retlige kontekst for udbud af serviceopgaver

Modernisering og konkurrenceudsættelse af den offentlige sektor samt privatisering af offentlige tjenester har længe været på dagsordenen i EU og medlemslandene. Lissabon-topmødet i 2001 satte yderligere skub i processen mod et indre marked også for offentlige tjenesteydelser. *Servicedirektivet* sigter på et marked der udgør 16 % af EU's BNP (EEB 2004). Markedsgørelsesprocessen i EU afbalanceres imidlertid af formaliserede miljømæssige og sociale hensyn og hensyn til borgerne. Det kommer fx til udtryk i den overordnede strategi for bæredygtig udvikling, der blandt sine hovedmål har miljøbeskyttelse, social lighed og sammenhængskraft og økonomisk velstand med beskæftigelse af høj kvalitet (EU 2006).

Desuden har EU på miljø- og socialområdet en række specifikke strategier og krav medlemslandene skal følge. På affaldsområdet findes således detaljeret regulering af affaldsstrømme for at tilfredsstille mål om ressourcebesparelser og genanvendelse. På det sociale område findes detaljeret arbejdsmiljøregulering samt regulering af lønmodtageres retsstilling ved virksomhedsoverdragelse, som kan have betydning

ved udlicitering af offentlige tjenester. Varetagelsen af arbejdsmiljøhensyn i forbindelse med offentlige udbud er ikke reguleret, men nævnt som et indsatsområde i EU's arbejdsmiljøstrategi (EU 2002).

Afbalanceringen mellem effektiviserings- og konkurrencehensyn på den ene side og miljømæssige og sociale hensyn på den anden kommer klart til udtryk i EU's regulering af udbud. En offentlig myndighed beslutter selv om den vil udlicitere en tjeneste, men når den gør det, skal proceduren og udbudsmaterialet følge EU-spillereglerne. Disse er givet med dels EU-traktatens bestemmelser om konkurrence (ligebehandling, gennemsigtighed, ikke-diskrimination og proportionalitet) dels *udbudsdirektivet*, når ydelserne er over en vis tærskelværdi. I 2001 gjorde Kommissionen det i to meddelelser klart, hvorledes der kunne tages henholdsvis miljøhensyn og sociale hensyn ved indgåelse af kontrakter (EU 2001a og b). Ved publikationen af den seneste trak kommissæren for det indre marked de centrale EU-prioriteter op i forbindelse med udbud af offentlige tjenester:

"This communication will be a useful tool to help public authorities to apply social considerations to their purchasing, whilst at the same time ensuring value for money for taxpayers and equal access for all community suppliers." (EU 2001c).

Ved revisionen af *udbudsdirektivet* i 2004 blev mulighederne for at stille miljømæssige og sociale krav i udbud tydeliggjort især på baggrund af EF-domstolens afgørelse i sagen mod 'de finske busser' (EF-domstolen 2002). 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. (Konkurrencestyrelsen 2003, 436).

På det nationale niveau ses tilsvarende to tendenser i den formelle og normative kontekst. Partiet Venstre stillede i 90'erne forgæves forslag om kommunal udbudspligt for alle ydelser over 500.000 kr. Den daværende regering var ikke mod udbud og udlicitering, men lod kommunernes pragmatiske tilgang råde og "*trak strengen*" ved udbud af velfærdsydelser (Greve 2004). Konkurrencestyrelsen, som sammen med Klagenævnet for udbud overvåger overholdelsen af EU-reglerne, synes ret ensidigt at have varetaget hensynet til mere marked i den offentlige sektor. Men i 1996 udsendte Indenrigsministeriet på baggrund af Ri-bus sagen en vejledning til kommunerne, der understreger, at der over for leverandørerne principielt kan stilles alle slags krav i relation til personalets løn- og arbejdsvilkår (Blangsted et al 2000:21)

Kommunerne "*bør lægge vægt på arbejdsmiljø og personale- og ledelsesmæssige forhold*" fx ved at "*stille krav om en arbejdsmiljøpolitik, om arbejdets tilrettelæggelse, arbejdstempo, pauser og andre forhold af betydning for miljøet på arbejdspladsen*" (ibid: 21)

Efter regeringsskiftet i 2001 er presset for effektivisering og konkurrenceudsættelse øget. Professor Carsten Greve ved Institut for Statskundskab i København ser det som del af en langsigtet konkurrencestrategi i forhold til kommunerne, der blandt indeholder initiativer omkring 'frit valg', øget udbud og udlicitering, privatisering mv. (2004). I 2003 vedtoges lovgivning om *Udfordringsret* for private leverandører og om

at kommunerne skulle udforme servicestrategier og udbudspolitik, og Udliciteringsrådet har fået udvidet mandatet til også at omfatte kommunerne. Staten og KL har i fællesskab oprettet *Udbudsportalen*, der rådgiver kommunerne i udbudsprocessen, og aftalt en standard for kontrakter på det tekniske område (*ABService*). Fagbevægelsen trak sig i forhandlingerne om denne, da krav om sikring af medarbejdernes vilkår ikke blev imødekommet. Greve kalder presset for at markedsføre den kommunale sektor "*en stille revolution af velfærdssamfundet*" (2004).

Der er imidlertid ingen grund til at antage, at der fra Christiansborg og ministerierne ikke forventes en høj kvalitet af de udliciterede kommunale ydelser. Venstres strategi for at reducere omfanget af den offentlige sektor forudsætter netop opretholdelse eller forbedring af kvaliteten, som man med rødder i (neo)liberal tankegang har dybt tiltro til, at den private sektor kan levere billigere. *Lov om servicestrategi* fra 2003 ligestiller krav til effektivisering og kvalitetsudvikling, hvilket også Udliciteringsrådet gør (Greve 2005). Efter en debat rejst af SF og Enhedslisten i Folketinget i 2001 gjorde indenrigsministeren det klart, at kvalitetskravet også omfattede sociale og miljømæssige hensyn (IM 2001).

Samtidig gælder en række formelle krav til varetagelse af både miljøhensyn og sociale hensyn ved udbud af tjenesteydelser generelt og renovationsopgaver specifikt. Det er kommunernes opgave at sikre at EU's krav til bestemte genanvendelsesprocenter for emballageaffald og forsvarlig håndtering af farligt affald nås. Med Miljøstyrelsens affaldsbekendtgørelse har kommunerne samtidig fået kompetence til at stille vidtgående krav til affaldsproducenter og transportører om sortering, opbevaring og indsamling af affaldsstrømmene.

I den sociale betragtning handler det i høj grad om national arbejdsmiljølovgivning, som efter EU-direktivet skal sikres overholdt ved udbud. Skraldemændenes arbejdsmiljø er specifikt reguleret med *At-anvisning om manuel håndtering og transport af dagrenovation* fra 1993 (Arbejdstilsynet 1993). Anvisningen kom i stand efter et betydeligt fagligt pres, men blev stort set bakket op af arbejdsgiversiden. Foruden bestemmelser om, at affald principielt skal køres og hejSES frem for at blive løftet og båret indeholder anvisningen specifikke krav til adgangsveje og tilgængelighed til affald, der er placeret inde på grundejernes ejendomme. Kommunerne blev som de ansvarlige pålagt at gennemføre kravene ved at indføre dem i deres renovationsregulativer. Samtidig præciserede Miljøstyrelsen over for kommunerne, at det ved gennemførelse af affaldsbekendtgørelsens forskellige krav var vigtigt at tage arbejdsmiljøhensyn. (Miljøstyrelsen 1994). I 1996 etableredes tilmed en retspraksis, der tillod kommunerne inden for EU's udbudsregler "*at stille arbejdsmiljømæssige krav, der går videre end de krav Arbejdstilsynet for tiden har opstillet*" (Klagenævnet 1996).

Et tværministerielt udredningsarbejde fandt imidlertid sidst i 90'erne, at kommuner og amter på renovationsområdet og en række andre tekniske områder "*sjældent prioriterer arbejdsmiljøhensyn*" med "*et forringet arbejdsmiljø*" til følge (BM 2001a). Et lovforslag blev fremlagt i 2001 for at undgå "*uacceptabel konkurrence på et dårligt arbejdsmiljø*" (ibid). Efter vedtagelse blev det udmøntet i bekendtgørelsen om

"offentlige udbyderes pligter efter lov om arbejdsmiljø ved udbud af tjenesteydelser (BM 2001b), der pålægger udbyderne at medvirke til sikring af arbejdsmiljøet både i udbudsmaterialet og ved udførelsen af opgaven.

Reguleringen tilsigtede at lukke det 'ansvars-vacuum', der består i at den private leverandør ifølge arbejdsmiljøloven har ansvaret for arbejdsmiljøet, men konkret er ude af stand til at planlægge arbejdet forsvarligt, når det foregår under betingelser som den offentlige myndighed sætter. Det kan være bussernes køreplaner, de fysiske rammer, hvori rengøringsarbejdet foregår eller adgangsvejene hos private grundejere. I kraft af at de offentlige udbydere direkte og indirekte gennem deres myndighedsfunktion sætter vilkår for arbejdet, har de medansvar for arbejdsmiljøet.

Regeringen har desuden i forbindelse med strategien om 'det rummelige arbejdsmarked' lagt vægt på at bredere sociale hensyn kan og bør indgå i udbud. Konkurrencestyrelsen har således udgivet vejledninger om, hvorledes kommunerne med 'Sociale klausuler' eller 'Socialaftaler' kan forpligte leverandører til fx at ansætte medarbejdere på særlige vilkår eller have en politik for etnisk ligestilling. Det kan også være krav om en arbejdsmiljøpolitik til at fastholde og undgå nedslidning af medarbejdere.

Sammenfattende er der tale om en normativ og retlig institutionel kontekst, der nok grundlæggende har sat markedsgørelse af den offentlige sektor på dagsordenen og sat spilleregler op af hensyn til fri konkurrence, men som samtidig fastslår, at kvalitetskrav og samfundsmæssige hensyn skal varetages og gældende lovgivning overholdes ved udbud. Der er intet i de gældende krav og regler for udbud og udlicitering, der hindrer kommunerne i at bruge udbudsinstrumentet som et middel til at sikre bedre service og miljø- og arbejdsmiljømæssige hensyn varetaget.

Udviklingen i skraldemændenes arbejdsforhold

Renovationsområdet er den mest udbudte og udliciterede kommunale serviceopgave overhovedet. Fra 1994 til 1999 blev renovation udbudt af 71 % af kommunerne og kun i ganske få tilfælde bød og vandt kommunernes egne driftsafdelinger (KL 2001). Tendensen er fortsat til i dag, hvor kun enkelte mindre kommuner har egne renovationsafdelinger. Et par af de store byer har beholdt dele af driften selv, mens København har besluttet at udlicitere fra 2009. Udliciteringsgraden i Danmark er sammenlignelig med USA's, viser OECD's tal (Elmeskov & Lundsgård 2003).

Det er et interessant træk ved markedsudviklingen i sektoren, at nogle af de store udenlandske firmaer i branchen, som i starten af 90'erne gjorde sig gældende, siden har trukket sig helt eller delvis ud. Som de danske renovatører ser det, er det den intense konkurrence i sektoren og betingelserne hvorunder den foregår, der har gjort markedet uinteressant.

Branchearbejdsmiljørådet for transport og en gros bad i 2002 Aalborg Universitet ved artiklens forfatter om at undersøge udviklingen i skraldemændenes arbejdsforhold. Formålet var at vurdere virkemidlerne til varetagelse af arbejdsmiljøhensyn ved udbud og drift af renovationsarbejde samt identificere 'best practice' blandt

kommuner og affaldsselskaber. Undersøgelsen fokuserede på skraldemændenes fysiske arbejdsmiljøforhold, som er langt den største årsag til arbejdsskader og nedslidning. Men den inddrog også uddannelses- og kompetenceforhold samt tryghed i ansættelsen, der af skraldemændene selv opfattes som meget væsentlige arbejdsmiljøfaktorer. Alle tre parametre er betinget af kommunernes udbudsmateriale og valg af leverandør.

Undersøgelsens metode:

Som grundlag for vurderingen af det fysiske arbejdsmiljø valgtes en række indikatorer på grundlag af AT-anvisningens bestemmelser samt resultaterne af Arbejdsmiljøinstituttets store kortlægning af skraldemændenes arbejdsmiljø i 90'erne (Midtgård et al 1999). Her blev de vigtigste risici fundet at være belastningerne ved det manuelle arbejde, problemer ved adgangsvejene og uhensigtsmæssige arbejdsmetoder, herunder tempoarbejde. Uddannelses- og kompetenceforhold blev bedømt ud fra udbudenes krav til kvalifikationer og uddannelse og ønskede kompetencer i arbejdet. Jobsikkerheden blev vurderet i forhold til sandsynligheden for at mandskabet var sikret beskæftigelse efter kontraktperiodens udløb.

Mange faktorer indvirker på etableringen af forsvarlige arbejdsbetingelser: Kontraktens krav vedrørende arbejdsmiljø og kontrollen med deres overholdelse, renovatørernes imødekommelse af kravene gennem planlægning og monitorering af arbejdet, skraldemændenes faktiske adfærd, kommunernes håndhævelse af renovationsregulativets bestemmelser om adgangsveje over for borgerne og kommunernes samarbejde med renovatør og skraldemænd. Den faktiske arbejdsmiljøstandard bestemmes i en relation mellem tre parter: kommune, renovatør og skraldemænd, hvor hver af parternes adfærd virker som forudsætning for de andre parter adfærd. For at finde vej gennem dette sammenvævede net af faktorer valgtes en kvalitativ, iterativ tilgang.

På baggrund af foreliggende dokumentation og litteratur samt interviews med centrale aktører, herunder branchens organisationer og konsulenter, AT's tilsynsførende mv. gennemførtes en landsdækkende screening. På grundlag heraf udvalgte ca. 30 kommuner eller affaldsselskaber, som viste tegn på en rimelig arbejdsmiljøstandard. Fra disse 30 indsamledes dokumentation vedrørende varetagelse af arbejdsmiljø-hensyn ved udbud, opfølgning på udbud, samt administration og drift af renovationsordningen; herunder udbudsmaterialet (der også udgør kontrakten), udvalgsreferater, vurderinger af tilbud, planlægning af indsamling, regulativer, informationsmaterialer til borgere mv.

Samtidig gennemførtes systematiske interviews med repræsentanter for de tre parter i den konkrete opgaveudførelse: kommunernes planlæggere og tilsynsførende, renovatørernes administrerende ledelse og arbejdsledelse samt skraldemændenes tillids- og sikkerhedsrepræsentanter. Ved triangulering af interviewmaterialet blev den faktiske standard af de fysiske arbejdsmiljøforhold vurderet på basis af de valgte indikatorer. Endelig blev denne standard sammenholdt med udbudsmaterialernes bestemmelser om arbejdsmiljø såvel som med kommunernes medvirken under driften for at nå til konklusioner om forskellige virkemidlers effektivitet. Der blev fundet ni kommuner (7 udbud), som kunne beskrives som udtryk for 'best practice'.

I den sidste fase af projektet blev lokale og nationale repræsentanter for de tre parter præsenteret for case beskrivelserne og projektets resultater. Beskrivelserne blev revideret herefter og parternes kommentarer inkluderet i slutrapporten, som blev publiceret i december 2006 (Busck 2006).

Resultater

Arbejds miljø

Undersøgelsen viste for kommunerne som helhed en gennemgående forringelse af skraldemændenes arbejdsforhold på alle tre parametre: fysisk arbejds miljø, uddannelse og kompetence samt tryghed i ansættelsen i takt med markedsgørelsen af sektoren gennem det sidste tiår og kommunernes stigende anvendelse af udbud og udlicitering.

Arbejdstilsynets statistik over anmeldte arbejdsulykker og bevægeapparatslidelser for renovationsarbejdere i perioden 1993 - 2002 viser en klar forbedring frem til 1998-99, hvorefter en begyndende forværring indtræder (SID 2004). Det taler for at reguleringen og indsatsen fra 1993 i første omgang har haft effekt, men at den positive virkning efterhånden er ophørt eller modvirket af andre tendenser.

Med forbehold for at screeningen ikke har været fuldstændig dækkende fandtes den aktuelle standard af det fysiske arbejds miljø kun i 9 ud af ca. 270 kommuner at være i overensstemmelse med AT-anvisningens krav til et forsvarligt arbejds miljø og dermed uden større forekomst af de belastninger AMI-undersøgelsen nævner. Gennemgående udføres arbejdet i forceret tempo med uhensigtsmæssig arbejdstilrettelæggelse, gentagne fysiske belastninger og høj risiko for ulykker og skader.

Kommunernes valg af nye indsamlingssystemer, delvis påvirket af AT-anvisningens krav, har haft stor betydning for reduktion af belastninger. Omkring halvdelen af landets kommuner og affaldsselskaber har indført spande på hjul og i mange tilfælde forlangt den placeret tæt ved tilkørselsvejen. Nogle steder skal borgerne selv stille den ud på tømningsdagen. Hvis spanden fortsat er placeret inde på ejendommen, stiller det dog store krav til adgangsvejen, specielt køreunderlaget, hvis belastninger skal undgås.

Det samme gælder i de kommuner, der har bevaret sække til affaldet, hvor skraldemændene efter AT-anvisningens bestemmelser skal bruge en sækkevogn. Renovatorerne har generelt anskaffet sådanne. Det er bare langt fra altid, de bruges, enten fordi adgangsvej og køreunderlag ikke er i orden, eller fordi arbejderne synes det er for besværligt. Samtidig tilrettelægger renovatør og/eller skraldefolk ofte arbejdet således, at der samles til bunke, køres med mange sække ad gangen og arbejdes i forceret tempo, hvilket nogle gange vil sige i løb. Ved flerfamilieboliger er de fysiske forhold normalt i orden. Mange steder er anlagt ramper eller hejseværker. Ikke desto mindre forekommer unødige belastninger også her fx i kraft af overfyldte beholdere eller uhensigtsmæssig tilrettelæggelse af arbejdet.

Kommunerne har stort set alle indført AT-anvisningens krav i deres regulativer og ofte gennemført kampagner for bedre adgangsforhold. Men i det flertal af kommuner, som har fastholdt det høje serviceniveau over for borgerne og vedblivende henter affaldet inde på ejendommene, er der fortsat ofte problemer med at få gennemført AT-kravene i praksis. Hensynet til borgerne bliver gennemgående vægtet højere end hensynet til skraldemændene. "*Kommunerne er bange for borgerne*", som skraldemænd og renovatører udtrykker det. Der forefindes i næsten alle kommuner et antal 'problemadresser', hvor AT-kravene ikke er overholdt, og hvor 'særlige foranstaltninger' er nødvendige for at undgå belastninger.

Undersøgelsen viste, at bekendtgørelsen om udbyderansvar fra 2001 har haft lille effekt på renovationsområdet. Kommunerne lever formelt op til kravene ved at anføre at arbejdsmiljølovgivning skal overholdes, men er meget omhyggelige med at pålægge renovatøren det konkrete ansvar i de tilfælde, hvor At-anvisningens krav ikke umiddelbart kan overholdes. Renovatører og skraldemænd oplever det som ansvarsforflygtigelse.

Efter bekendtgørelsen skal kommunerne endvidere oplyse konkret om vanskelige afhentningsforhold i udbudsmaterialet, således at renovatøren kan tage højde for det i sit tilbud, men det ses meget sjældent. Det lægges i stedet over til renovatøren selv at besigtige forholdene, planlægge alternative metoder og indregne det i tilbudet. Det sker heller ikke i praksis. Kun meget sjældent gør kommunerne specifikt opmærksom på, hvilket særligt udstyr eller metode der skal benyttes, således at renovatørerne er ligestillet i konkurrencen. Kontrakterne indeholder ofte en beskrevet formel procedure for problemløsning, som imidlertid sjældent virker i praksis.

Kontrakterne indeholder ofte krav om at renovatøren implementerer et kvalitetsstyringssystem. Kvalitetsmålene er imidlertid gennemgående udtrykt som effektivitetsmål udmøntet i antal gennemførte afhentninger. Systemerne kan være suppleret med eller erstattet af økonomisk instrumenter i form af bod eller bonus afhængig af udførte afhentninger. Krav til forsvarligt arbejdsmiljø eller arbejdsmetoder kan være indbygget i disse systemer, men har lille effekt i praksis, da de sjældent bliver kontrolleret. Der forekommer også krav til at renovatøren har en arbejdsmiljøpolitik, men igen uden større effekt, da kontrollen ikke gennemføres. "*Papir er jo taknemmeligt*", var et helt gennemgående svar fra renovatørerne.

Der blev stort set ikke fundet udbudsmaterialer med sådanne krav til personalets løn- og arbejdsvilkår, som konkret ville reducere eller udelukke renovatørers og skraldemænds fordel ved intensive arbejdsformer og tempoarbejde, således som Indenrigsministeriets vejledning fra 1996 anbefalede (Blangsted et al 2000). Det kunne på renovationsområdet fx være krav til personalenormering, aflønningsform eller organisering af arbejdet, som modvirkede intensive arbejdsformer.

Samlet må det om udbudsmaterialernes imødekommelse af 2001-lovgivningens krav siges, at kommunerne kun på et formelt plan lever op til udbyderansvaret. De henviser til arbejdsmiljølovgivningen, men er omhyggelige med at pålægge renovatøren det fulde ansvar og kontrollerer sjældent AT-kravenes overholdelse. Der

eksisterer et gab både mellem udbudsmaterialernes tekst og skraldemændenes adfærd og mellem renovationsregulativernes tekst og adgangsvejenes beskaffenhed.

Lovgivningen om udbyderansvar pålægger desuden kommunerne at "*medvirke*" til at arbejdet kan udføres forsvarligt. Kravet har reelt eksisteret siden 1993-anvisningen, og kan siges at være imødekommet af de kommuner, der har valgt at flytte afhentningsstedet ud til vejen. Omvendt har de kommuner, der har valgt at beholde afhentningen inde på ejendommene, i realiteten påtaget sig et medansvar for at forholdene er forsvarlige. Disse kommuner deler sig i to grupper.

Den største gruppe består af "*kontrakt-ryttere*" med renovatørernes udtryk, som alene holder sig til kontrakten med dens krav, formelle forpligtelser og procedurer for problemløsning. Disse kommuners opfølgning og styring af renovationsordningen baserer sig primært på antallet af klager fra borgere og deres vigtigste redskab er bøder. En mindre gruppe ser kontrakten som basis for et samarbejde med renovatøren og går aktivt ind i fælles procedurer for problemløsning. Der kan i denne gruppe dog stadig være forskel på, hvor højt arbejdsforholdene prioriteres og hvor effektivt man sætter ind over for borgerne ved problemer med adgangsveje.

Uddannelse og kompetence

I begyndelsen af 90'erne gennemførtes uddannelsesprogrammer for skraldemænd i et antal virksomheder og der blev oprettet AMU-kurser. Mange aktører i branchen, inklusive miljømyndigheder, pegede på behovet for nye kvalifikationer og kompetencer i faget for at sikre mere miljøforsvarlig håndtering af affaldet (Busck 1991). Undersøgelsen viste imidlertid, at skønt interessen er usvækket blandt skraldemænd og renovatører og Miljøstyrelsen på sin hjemmeside anbefaler uddannelse, er efterspørgslen efter kvalifikationer og uddannelse så godt som fraværende i kommunernes udbud. Udbudsmaterialerne kan indeholde formuleringer om at personalet skal "*være fagligt kvalificeret*" og "*indstillet på efteruddannelse*", men det er virkningsløst, eftersom der ikke kræves dokumentation eller efteruddannelse, og kommunerne i praksis er tilfredse blot tilbudsgiveren oplyser, at hans mandskab er instrueret i at udføre arbejdet korrekt.

Når der er så lidt interesse for personalets kvalifikationer hænger det sammen med kommunernes meget beskedne brug af medarbejdernes ressourcer og kompetencer til at sikre større kvalitet i opgaveudførelsen og bidrage til opfyldelsen af miljømæssige målsætninger. Mange kommuner afhenter genanvendelige materialer sammen med dagrenovationen, men kun i få tilfælde ønskes det at skraldemændene efterser sorteringen. I ingen tilfælde blev der fundet ønsker om, at skraldemændene i kraft af deres direkte kontakt vejleder borgere eller ejendomsfunktionærer i sortering, optimering af opsamlingsmateriel, brug af kommunens øvrige affaldsordninger mv.

Enkelte kommuner, heriblandt nogle af de udvalgte 'best practice' cases, overlader i samarbejde med renovatøren kompetence til skraldemændene til at varetage kundekontakt, behandle klager og udbedre fejl, men det skyldes snarere tilstedeværelsen af særligt erfarne enkeltpersoner og eksistensen af et gensidigt tillidsforhold end en bevidst satsning på personalets kvalifikationer. Lidt mere almindeligt er det, at betegne skraldemændene som kommunens "*ambassadører*",

men udover at kræve instruktion i opgaven, sømmelig adfærd, ren uniform og evne til at kommunikere på dansk stilles der ikke krav til personalets kvalifikationer.

Det er lykkedes skraldemændene i samarbejde med arbejdsgiverparten at få etableret en lærlingeuddannelse i affaldshåndtering, og der er eksempler på at kommuner som 'social klausul' har stillet krav om, at renovatøren skulle ansætte en eller flere personer der gennemførte denne uddannelse. Baggrunden herfor kan dog være ønsket om at få beskæftiget langtidsledige og bistandsmodtagere, som belaster kommunens budgetter.

Tryghed i jobbet

Skraldemændene har i løbet af den undersøgte periode oplevet en stigende usikkerhed i deres ansættelsesforhold. Hver gang deres virksomheds kontrakt med en kommune udløber, risikerer de at miste jobbet. Før markedsgørelsen af sektoren satte ind, var de enten fast ansat i kommunen eller i en virksomhed, der som regel fortsatte efter at kontrakten var genforhandlet. Kommunerne foretrækker relativt korte kontraktperioder på 3-5 år (KL 2001), og da leverandøren udskiftes i over halvdelen af alle udbud (ibid) betyder det en kraftig turbulens på markedet og i ansættelsesforholdene. Renovatørerne vælger at opsige personalet i god tid før næste udbudsrunde, da de ikke ønsker at hænge på personalet, hvis de ikke genvinder kontrakten. Den nye renovatør overtager i nogle tilfælde personalet eller dele af det, men er sjældent forpligtet til det.

Virksomhedsoverdragelsesloven (BM 2002), er ikke specifikt rettet mod at sikre de ansatte i forbindelse med udlicitering. Den gælder dog principielt ved enhver form for virksomhedsoverdragelse, således også når ydelsen overgår fra en privat leverandør til en anden. Men den er uegnet som retsgaranti for skraldemænd, da det kræves, at den ny renovatør også overtager en vis del af materiellet, hvilket sjældent er tilfældet (Medarbejderportalen 2005). Loven giver i alle tilfælde en ringe beskyttelse, da manglende overtagelse af personel kan begrundes i "*økonomiske, tekniske eller organisatoriske ændringer, der medfører beskæftigelsesmæssige ændringer.*" (§ 3). De ansatte kan kun være sikre på, at loven gælder, hvis kommunen anfører det eksplicit i udbudsmaterialet, hvilket der kun er få eksempler på.

'Best practice' kommunerne

I de 7 udbud, hvor den faktiske arbejdsmiljøstandard var bedst og omtrent svarede til AT-anvisningens bestemmelser, og hvor belastningerne var minimeret, gav alle tre interviewede parter samt øvrige observatører udtryk for, at de fandt arbejdsmiljøet tilfredsstillende. Kun i tre-fire tilfælde var der tale om, at udbudsmaterialet i sig selv stillede vilkår op, der bidrog til den gode standard, fx ved at stille præcise krav om anvendelse af særligt udstyr eller ved at oplyse konkret om problemadresser. Men alle indeholdt signaler om, at man anså arbejdsmiljøet for vigtigt, og at der var en samarbejdsvilje til stede.

Det vigtigste bidrag til den gode standard forekom at være parathed til at indgå i dialog med renovatøren. Alle ni kommuner så kontrakten som basis for samarbejde til opnåelse af driftssikker levering og det ønskede serviceniveau. Arbejdsmiljøet blev prioriteret, ikke ud fra politiske beslutninger, men fordi det blev set som en 'naturlig'

betingelse for opnåelse af den ønskede kvalitet. Etablering af gensidig tillid også i forhold til personalet blev set som en rationel måde at drive renovationsopgaven på.

I det omfang der forekom 'problemadresser' i disse kommuner, rykkede kommunen straks ud for at forbedre forholdene. Man havde umiddelbart tillid til indmeldinger fra skraldemændene. I flere tilfælde havde man ansat en særlig ressourceperson, ofte en tidligere skraldemand, som 'problemknuser' eller 'kulturformidler'. I andre tilfælde fungerede skraldemændenes tillids- eller sikkerhedsrepræsentant som sådan og havde kompetence til at løse problemer hos borgerne.

Renovatørerne lod ofte personalet i disse kommuner fungere som selvstyrende grupper og uddelegerede ansvar til dem. Som svar på kommunens medvirken og den tillid og indflydelse de oplevede, følte skraldemændene sig motiverede til såvel at tage bedre vare på sig selv og holde et roligt tempo som til at yde en bedre service. Dette var alle parter oplevelse.

Den uformelle institutionelle kontekst: markedsgørelsen af renovationsopgaven

Undersøgelsens resultater peger samlet på, at årsagerne til den stedfundne forringelse af skraldemændenes arbejdsforhold og til uoverensstemmelsen med den formelle, retlige kontekst skal findes i modvirkende faktorer i den uformelle kontekst. Denne opfatter jeg som en markedsgørelsesproces, der omfatter kommunernes forståelse og brug af udbudsinstrumentet, en række markedsmekanismer i en stærkt konkurrencepræget sektor og nogle kulturelle-kognitive institutioner (Scott 2001) der påvirker skraldemændenes adfærd, men også indvirker på renovatørers og kommuners adfærd.

Kommunernes forståelse og brug af udbudsinstrumentet

I KL's undersøgelse af kommunernes udlicitering og udbud på det tekniske område 1994-1999 (2001) svarede 72% af kommunerne, at formålet med udbudet var at få opgaven løst "*bedst og billigst*", 24 % angav "*ønsket om en privat leverandør*" som formål, 17 % "*besparelser*" og kun 3 % "*ønsket om større fokus på kvalitet og kvalitetsudvikling*". Undersøgelsen viste desuden, at der på renovationsområdet var opnået store besparelser, og at kommunerne, selv om de formulerede krav til serviceniveau og kvalitet, "*typisk valgte det billigste tilbud*" (KL 2000a).

Når disse resultater sammenholdes med kravspecifikationerne i udbudsmaterialerne på renovationsområdet, hvor det er effektivitets- og produktivitetsmål der dominerer, og således forklarer indholdet i "*bedst*", fremtræder et ekstremt prisfokus i den kommunale udbudspraksis på renovationsområdet.

I den teoretiske forklaring heraf kan man for det første finde hjælp hos N. Å. Andersson, som i sin historiske analyse af de forskellige strategier der har præget det offentliges udlicitering og udbud i Danmark, taler om "*den udgiftspolitiske strategis dominans*" (1997,129). Dette skal videre ses i lyset af "*New Public Management*" (NPM) paradigmet, som har ledsaget de neolibérale ideologiers

fremvækst i 80'erne, og som ifølge Ejersbo & Greve (2002) har præget international og dansk forskning og debat om moderniseringen af den offentlige sektor.

M. Thatchers berømte "*Compulsory Competitive Tender*" regime i Storbritannien fra 80'erne var et klart udtryk for de forestillinger om effektivisering i den private sektors billede og brud med velfærdsstatstænkning og den offentligt monopol på serviceydelser, som NPM paradigmet taler for. Ideen om 'kontraktstyring', der har vundet indpas herhjemme, stammer også herfra (Ejersbo & Greve 2002). Den britiske Labour regering har siden erstattet CCT regimet med et "*Best Value*" regime som lægger vægt på, at udlicitering skal gavne alle involverede parter og inddrage andre hensyn end besparelser og markedshensyn (Martin & Hartley 2000). Noget lignende er ikke set herhjemme.

Den internationale litteratur om udbud og udlicitering af offentlige serviceydelser er domineret af NPM-tænkningen, der fremhæver de økonomiske fordele herved og udvikler redskaber til offentlige myndigheders håndtering af markedet (Sclar 2000; Greve 2005). Søgning i videnskabelige databaser efter kvalitetsmæssige konsekvenser, herunder konsekvenser for arbejdsforhold, giver et magert udbytte. Elmeskov og Lundsgård (2003) nævner mandskabsreduktion som et hovedformål i forbindelse med udlicitering af rengøringsydelser i Danmark. Særligt renovation har været fremhævet som et område, hvor store besparelser var mulige (Ohlsson 2003; Dijkgraaf et al 2003; Greve 2005). Herudover synes særligt NPM-paradigmets fokus på 'output' og 'outcome' frem for processen og dermed den 'hårde' kontraktform at have påvirket danske kommuners praksis.

Der skelnes i litteraturen om offentlig ledelse mellem den "*klassiske*", "*hårde*" kontrakt og den "*bløde*" eller "*relationelle*" kontrakt (Ejersbo & Greve 2002,19). Den første er karakteriseret ved høj detaljeringsgrad, vægt på kravspecifikationen og kontrol igennem målbar outputkontrol. Tilliden til modparten er principielt lav, og der overlades så få initiativmuligheder som muligt til leverandøren. Den relationelle kontrakt bygger på, at ikke alle ønsker og krav kan specificeres på forhånd. Formålet er snarere at skabe en ramme for dialog om leveringen af ydelsen. Kontrol foregår gennem proceskontrol (ibid,19). Til den 'hårde' kontraktform knytter sig forestillingen om at ønsker til kvalitet og serviceniveau sikres gennem specifikke krav og kontrol (Elmeskov & Lundsgaard 2003).

Det er stort set kun den 'hårde' kontraktform, der anvendes på renovationsområdet i Danmark. Der foreligger hermed et meget ringe grundlag for at etablere den tillid og gensidige forpligtelse, der med det sammenvævede net af indvirkende faktorer åbenbart er nødvendigt for at skabe ordentlige arbejdsforhold for skraldemændene. I litteraturen synes opnåelsen af kvalitet i de leverede ydelser desuden at være betinget af 'bløde' kontrakter (Christiansen 2002), men det skal med, at forskningen primært har fokus på velfærdsydelser. Kvalitetskrav kan forekomme som 'tildelingskriterium' for valg af renovatør i renovationsudbud, i enkelte tilfælde endog udtrykt som forventninger til miljø- og arbejdsmiljøniveau, men ved det endelige valg, tillægges det, som også KL-undersøgelsen viser, ingen eller ringe betydning i forhold til prisen. Priserne for renovationsydelsen var i de undersøgte kommuner i gennemsnit faldet med 20-30% i løbet af perioden.

KL er en institutionel aktør med central betydning for kommunernes valg af kontraktform og -indhold. Organisationen formidler den danske og internationale NPM-diskurs om kontraktstyringens mål og principper til kommunerne og vejleder dem konkret i udarbejdelse af udbudsmaterialer. Kommunale medarbejdere som arbejder med udbud og udlicitering, uddannes hovedsagelig i KL-regi. Organisationens paradigmer for udbud af renovation (KL 1999, Udbudsportalen 2006) med kvalitet fortolket som produktivitet, kontrol som outputkontrol, vægt på korte kontraktperioder, lave uddannelseskrav mv. genfindes ordret i de kommunale udbud.

Konkret i forhold til skraldemændenes arbejdsmiljø har KL i hele perioden opfordret kommunerne til at bortse fra AT-anvisningens krav og frarådet at medtage arbejdsmiljøhensyn i kontrakter (Riis 1996). Til gengæld opfordres de til med omhu at pålægge renovatøren ansvaret (KL1999). I den gældende vejledning til kommunerne anføres det i direkte modstrid til lovgivningen om udbyderansvar, 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-for-trin vejledning', renovation, trin 14, 30.03.2006). Det har de imidlertid i kraft af renovationsregulativerne, som en række kommuner da også anvender i praksis og i visse tilfælde har fået idømt borgere dagbøder for ikke at følge. Forespurgt om denne diskrepans gav KL i 2005 det svar, at man mener der foreligger *"et forvaltningsretsligt problem"* (Busck 2006).

Markedskræfter i renovationssektoren

Når kommunerne således er helt fokuseret på besparelser, 'hårde' kontrakter og bruger udbud som markedsinstrument snarere end serviceinstrument, lades der i en situation med åben konkurrence ikke meget spillerum tilbage for renovatørerne. Renovationsbranchen i Danmark er præget af et 'købers marked', hvor renovatørerne kæmper om at positionere sig selv i forhold til kommunernes krav om pris og effektivitet.

Det erkendes åbent i branchen, at tilsidesættelse af arbejdsmiljøhensyn er blevet et konkurrenceparameter, som alle parter udnytter. Nogle af de interviewede renovatører ønskede at kvalificere sig på kvalitet og arbejdsmiljøhensyn, men oplevede det helt gennemgående som irrelevant på markedet. Kommunerne fraskriver sig ansvaret for arbejdsmiljøet i udbudene, og vanskelige adgangsforhold er noget man selv og mandskabet må kæmpe med. Hvis man indregnede særlige foranstaltninger af hensyn til arbejdsmiljøet i tilbudsprisen, fik man ikke opgaven.

Det turbulente marked med korte kontraktperioder og hyppige skift, også af mandskab, har i sig selv negativ indflydelse på kvaliteten. Både ledelsens og mandskabets motivation til at opbygge interne kompetencer og ansvarlighed over for kunder, passe bedre på materiellet og udvikle servicen reduceres. Tilbage er alene den kontante afregning med nøje overholdelse af kontraktens kvantitative, kontrollerede krav. Vinderne på markedet forekommer dels at være konsulenterne, som støtter kommunerne i det hårde kontraktregime og udvikling af

kvalitetssikringssystemer uden stor virkning, dels advokaterne, som støtter renovatørerne i sikring af kontraktmæssige rettigheder.

Frem for innovative og kvalitetsbevidste virksomheder, som kender til HR ledelse og sammenhæng mellem gode arbejdsforhold og kvalitet af ydelsen, er det med renovatørernes udtryk "*kontrakt-holder*" firmaerne, der vinder markedsandele. Disse "*discount-virksomheder*" er til gengæld kreative i udviklingen af nye former for intensiv udnyttelse af mandskab og materiel, som siden bliver til almene betingelser for overlevelse i branchen. 2-holdsskift er blevet almindeligt og komprimerede 4-dages uger, der frigør en bil til andre formål en af ugens dage, er ved at blive det.

Firmaet Bates udviklede i 90'erne et miljø- og arbejdsmiljøorienteret indsamlingssystem, som ingen kommuner imidlertid længere efterspørger. En renovatør står med en ubrugt bilpark til 20 mill. kr. I England og USA med langt ringere arbejdsmiljøregulering kører relativt langt flere renovationsbiler med lav indstigning, der skåner skraldemændene, end i Danmark (Kuijer et al 2000). Kommunerne beder ikke om det, og renovatørerne tilbyder det ikke, for så får de ikke kontrakten. Desuden betyder de korte kontraktperioder, at udgiften til nye biler ikke kan tjenes hjem i perioden.

Skraldemandskulturen

Forretningen med at samle affald ind for kommunerne er "*barberet helt ind til benet*", som renovatørerne udtrykker det. Det samme kan arbejdsforholdene siges at være. "*Vi sparker os selv i røven*", som en skraldemand på 4-dages uge mente.

Virksomhedernes overlevelsesevej har været ansættelse af færrest muligt medarbejdere og reduktion af udgifter til materiel. Skraldemændenes har været at satse på muskler og hurtighed. Mødet mellem disse to strategier muliggøres af den bestående akkordaftale i overenskomsten, der også indskærper, at "*arbejdet skal være tilendebragt hurtigst muligt*" (HTS m.fl. 2004, 79). Aftalen indebærer, at de ansatte belønnes økonomisk for at være færre om arbejdet og udføre det hurtigt.

Skraldemændene og deres forbund, SID/3F har holdt fast ved aftalen, fordi de sådan som forholdene i branchen har udviklet sig ikke har set eller er blevet tilbudt et alternativ. 'Skraldemandskulturen' er således blevet en institution, hvor jobbet værdsættes for dets 'frihed'. Man er sin egen herre og kommer tidligt hjem med lidt mere i lønningsposen end andre ufaglærte, blot man passer arbejdet, afholder sig fra sikre, men langsommere arbejdsmetoder og holder et højt tempo. Man er også 'fri' for nogen til at holde øje med, hvordan arbejdet udføres. Der er faktisk ingen, der interesserer sig for en, bare skraldet bliver hentet.

Kulturen næres af de hyppige jobskift og af at nye folk, som afløser udslidte eller udskilte folk, tiltrækkes af 'friheden'. Interne opgørelser fra virksomheder viser et højt antal medarbejdere, der har forladt branchen med eller uden arbejdsskade (Palle Nissen fællestillidsmand i R98). Men allermest holdes kulturen i live i kraft af, at der jo alligevel ikke er brug for andre kvalifikationer og kompetencer i jobbet.

Renovatørerne i den 'gode' del af branchen beklager tilstanden, men indrømmer at være afhængig af kulturen. Kommunerne, bortset fra de få, der i udbud og drift af

opgaven lægger andre hensyn og værdier til grund, lukker øjnene. De forklarer sig ved, at selv om de pålægger borgerne at ændre adgangsveje, oplever de en 'uhellig alliance' mellem renovatører, der profiterer på at fralægge sig arbejdsmiljøansvaret, og skraldemænd, der selv overtræder reglerne for at komme hurtigt hjem. Reaktion skaber modreaktion, der er skabt en ond cirkel.

Konklusion: institutionelle virkemidler til forandring

Renovationssektoren i Danmark har to virkeligheder. Sådan udtrykkes det af branchens egne aktører, og det svarer fuldstændig til den her gennemførte analyse. Der er en 'teoretisk' virkelighed, som beskrives i normer, hensigtserklæringer, kvalitetspolitikker og i regler. Og så er der en 'faktisk' virkelighed med tempoarbejde og tilsidesættelse af normer og regler, som kan iagttages af alle ved et blik ud ad vinduet en morgen, hvor skraldet hentes.

Den uformelle institutionelle kontekst baseret på NPM tænkning og kulturelle-kognitive institutioner overtrumfer i samspil med markeds kræfterne den formelle, normative og retlige kontekst. Borgernes traditionelle opfattelse af skrald og skraldemænd – eller kommunalpolitikernes forestilling herom – kan spille ind i den kulturelle-kognitive kontekst og forstærke kontrasterne. Dagrenovation eller 'skrald' er noget 'uhygiejnisk', som bare skal væk, og skraldemænd skal helst være usynlige. Skraldemændene, som ikke oplever nogen anerkendelse i arbejdet eller værdsættes for deres evner, reagerer ved at danne en "*modstandskultur*" (Honneth 2006:18) eller en "*modkultur af kompensatorisk respekt*" (Sennett & Cobb 1977).

Også miljømæssigt er der tale om to virkeligheder. Kommunerne bekender sig ofte til bæredygtighed og skal i alle tilfælde opnå bestemte genanvendelsesmål og sikre forsvarlig håndtering af restaffaldet. I praksis lukker de øjnene for hvad borgerne smider ud af genanvendelige og farlige materialer, som således forbrændes (Pedersen 2006). Af dagrenovationen genanvendes i Danmark kun 17 % (Miljøstyrelsen 2006). For alt husholdningsaffald er genanvendelsesprocenten højere i kraft af borgernes egen transport af affaldet til genbrugsstationer. Der køres årligt over 50 mill. km. for at aflevere storskrald og haveaffald (Stefansen 1998) i de 'discount-løsninger', der har vundet indpas i kommunerne. Foreløbige livscyklusanalyser tyder på væsentlig større miljøbelastning herved, end hvis affaldet blev indsamlet ved kilden (Schmidt et al 2006).

Kommunerne har en nøglerolle i at indsnævre gabet mellem de to virkeligheder i den institutionelle kontekst for udlicitering og udbud af renovationsarbejde. Kommunerne har gennem udbudsinstrumentet magten til og vel dybest set også interessen i at bryde den 'onde cirkel', som leder til forringet kvalitet, utilstrækkelige miljømæssige resultater og nedslidning af skraldemænd.

For en borger i Danmark koster det sjældent mere end 15 kr. om ugen at få tømt skraldebøtten. Er borgerne uvillige til at betale for en mere bæredygtig indsamling, hvis de var vidende om konsekvenserne af den nuværende praksis? Efter foreliggende holdningsundersøgelser at dømme vil de gerne betale mere, hvis de ser

synlige miljøresultater (Thøgersen 1995). Problemet er snarere, at de ikke er blevet oplyst og spurgt.

Et første institutionelt virkemiddel, der tegner sig, er **borgerdeltagelse** i kommunens affaldsplanlægning. Udarbejdelse af udbudsmateriale er en intern proces, men i de nye kommuner skal der udarbejdes udbudspolitikker "*i dialog med borgerne*", hvor der foreslås anvendelse af "*sociale klausuler*" (IM 2002).

Et andet virkemiddel kunne være at sikre **socialt ansvarlige udbud** med en statslig mekanisme. Hvis virksomheder skal være socialt ansvarlige, skal kommuner vel også. I forbindelse med kommunalreformen er der indført et nationalt kvalitetssikringssystem for sagsbehandlingen på miljøområdet. Noget lignende kunne etableres til sikring af samfundsmæssige hensyn og krav ved udbud. Det bruges andre steder i verden, fx i staten New South Wales i Australien hvor de lokale myndigheder skal sikre leverandørers overholdelse af en 'code of practice' under ansvar over for et statsligt 'Contracts board' (Johnstone et al 2002).

Et tredje virkemiddel, og måske det vigtigste, er ved lovgivning eller aftale mellem arbejdsmarkedets parter at **institudere kompetenceudvikling og større jobsikkerhed** for skraldemænd og andre ufaglærte, der arbejder med samfundsmæssigt nyttige opgaver. Miljøstyrelsen anbefaler uddannelse af personale, der håndterer affald, og skraldemændene har selv gennem deres forbund agiteret for at bruge skraldemændene som "*samfundets miljøvogter*" (Busck & Handberg 1995). Bedre udnyttelse af de menneskelige ressourcer og dermed mindre nedslidning kan fremmes gennem uddannelse og krav om at benytte uddannet arbejdskraft, som arbejdstagersiden længe har foreslået og mange arbejdsgivere også gerne så. Sådanne krav kan ses som led i en "*social investeringsstrategi*", som velfærdsstatens overlevelse under globaliseringen kræver (Giddens 2006). Virksomhedsoverdragelsesloven kan forbedres til at sikre større tryghed i ansættelsen, som den er blevet i England (Jensen & Larsen 2003).

Men også de to private parter bærer et ansvar for at **afskaffe akkordaftalen**. For skraldemændene fører den til nedslidning og færre ansatte. For firmaerne virker den som en barriere for den nødvendige udvikling og innovation i en branche, som ved et fortsat liberaliseret servicemarked i EU skal konkurrere med østeuropæiske virksomheder. Alternativet kunne være aflønning på basis af kvalifikationer, kompetencer og kvalificeret udførelse af arbejdet. Renovatørerne eller parterne sammen kunne desuden aftale en bundgrænse for, hvor meget de vil lade sig diktere af kommunerne og blive spillet ud mod hinanden, med standarder for arbejdsmiljø, uddannelse og jobsikkerhed.

Referencer

- Andersen, Niels Åkerstrøm (1997): *Udlisering – Strategi og historie*, København, Nyt fra Samfundsvidenskaberne, Institut for organisation og arbejdspsykologi
 Arbejdstilsynet (1993): At-anvisning 4.01.1, *Manuel håndtering og transport af dagrenovation mm.*, København, Arbejdstilsynet

- BM (Beskæftigelsesministeriet) (2001a): *Lovforslag af 22.02.2001 om udbyderansvar*, gennemført ved lov nr. 331 i 2001, Retsinformation
- BM (2001b): *Bekendtgørelse om pligter efter lov om arbejdsmiljø i forbindelse med udbud af tjenesteydelser*, nr. 1109 af 17. december, Retsinformation
- BM (2002): *Bekendtgørelse af lov om lønmodtageres retsstilling ved virksomhedsoverdragelse*, nr. 710, Retsinformation
- BM (2006): *Aftale om opfølgning på velfærdsaftalen fra juni 2006 om 70 mio. kr. til arbejdsmiljø og aftale om justering af arbejdsmiljøreformen*, København, Arbejdstilsynet
- Blangsted, Anne Katrine et al (2000): *Værktøj til arbejdsmiljøvurdering af rengøringsyndelser*, København, AMI og CASA
- Borritz, Marianne (2006): Udbændthed kan forebygges gennem forbedringer i det psykosociale arbejdsmiljø, *Faktaark* nr. 24, København, Arbejdsmiljøinstituttet
- Busck, Ole (2006): *Arbejdsmiljøet ved udbud af renovationsarbejde*, www.bartransport.dk og Aalborg Universitet
- Busck, Ole (1991): Training and Education of Waste Workers, *Waste Management and Research*, 9/91
- Busck, Ole. & Susanne Handberg (1995): Medarbejderdeltagelse i miljøudvikling, i Lübcke, Poul (red): *Miljøet, markedet og velfærdsstaten*, København, Fremad, 152-170
- Christiansen, Lars M. (2002): Kontrakter og kvalitet, i Ejersbo, Niels & Carsten Greve: *Den offentlige sektor på kontrakt*, København, Børsen, 139-161
- Dijkgraaf, E., Gradus, R.H.J.M. & Melenberg, B. (2003): Contracting out refuse collection, *Empirical Economics*, 28, 3: 553-570
- DKK (Det Kommunale Kartel) (2000): *Arbejdsklimaundersøgelse af omstilling, udlicitering og udbud*, Rådgivende Sociologer for DKK, www.dkk.dk, (13.02.2006)
- EF-domstolen (2002): *Dom af 17/9.2002 i sag C513/99 Concordia Bus, Finland*, EF-Tidende 9.11.2002
- Ejersbo, Niels & Carsten Greve (2002): *Den offentlige sektor på kontrakt*, København, Børsen
- Elmeskov, Jørgen & Jens Lundsgaard (2003): Incitament og konkurrence i offentligt finansieret service, *Samfundsøkonomen* 11, København, DJØF.
- EU (2001a): *Interpretative communication of the Commission on the Community law applicable to public procurement and the possibilities for integrating social considerations into public procurement*, COM(2001)566 final
- EU (2001b): *Commission interpretative communication on the Community law applicable to public procurement and the possibilities for integrating environmental considerations into public procurement*, COM (2001) 274 final
- EU (2001c): *Press release IP/01/1418*, af 15/10/2001.
- EU (2002): *Adapting to change in work and society: a new Community strategy on health and safety at work 2002-2006*, COM(2002) 18 final
- EU (2004): *Europaparlamentets og rådets direktiv nr. 2004/18/EF af 31 Marts 2004 om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige vareindkøbskontrakter, offentlige tjenesteydelsesktrakter og offentlige bygge- og anlægskontrakter*, EF-Tidende 30.04.2004
- EU 2006: *Renewed Sustainable Development Strategy*, 10117/06, adopted by the Council in June 2006

- EEB (European Environmental Bureau) m.fl. (2004): *Making the most of public money*, Bruxelles, October 2004
- Folketinget (2002): *Lov om ændring af lov om kommunernes styrelse ...*, Lov nr. 373 af 6. juni (Lov om servicestrategi og udfordringsret)
- Giddens, Anthony (2006): *Europe in the Global Age*, Cambridge, Polity Press
- Greve, Carsten (2004): *Den stille revolution af velfærdssamfundet*: Notat udarbejdet for ugebrevet A4, Institut for statskundskab, Københavns Universitet
- Greve, Carsten (2005): *Notat om udbud og udlicitering*, Internt notat til COWI, Maj
- Hansen, Peter G., Lars Krobæk og Jens Klarskov (2006): Nytænkning af det offentlig-private samarbejde, *Kronik i Børsen* 6. februar
- HTS, ATL og SID 2004: *Overenskomst 2004-2007 mellem Arbejdsgiverforeningen for Transport og Logistik og Specialarbejderforbundet i Danmark*
- Honneth, Axel (2006): *Kampen om anerkendelse*, København, Reitzel
- IM (Indenrigsministeriet) (2001): *Indenrigsministerens svar til Folketingets kommunaludvalg d. 2. april*, Retsinformation.
- IM (Indenrigs- og sundhedsministeriet) (2002): *Vejledning om Lov om servicestrategi*, København, Indenrigs- og Sundhedsministeriet
- Jensen, Per B. (2002): Kontraktstyrings betydning for de ansatte og fagbevægelsen, i Ejersbo & Greve, *Den offentlige sektor på kontrakt*, op.cit., 79-95
- Jensen, Per B. & Tom Larsen (2003): Bedre beskyttelse i England ved virksomhedsoverdragelse, *Det Kommunale Kartel*, www.dkk.kl, art. nr. 5256 (13.02.2006)
- Johnstone, Richard, Claire Mayhew & Michael Quinlan (2002): Outsourcing risk? The regulation of occupational health and safety where subcontractors are employed, *Comparative labor law and policy journal* 22: 351-93, Champaign, University of Illinois
- Klagenævnet for udbud (1996): *Danske Vognmænd mod Stevns kommune*, 16. oktober, www.klfu.dk (1.02.2006)
- KL (Kommunernes Landsforening) (1999): *Håndbog: EU-udbud på affaldsområdet*, København, KL
- KL (2000a): *Udbud og udliciteringer i kommunerne*, Notat af 21. 06, www.kl.dk, (nov. 2000)
- KL (2000b): *Økonomisk Perspektiv nr. 23 - Udbud og udliciteringer i kommunerne*, www.kl.dk
- KL (2001): *Omfang og erfaringer. Udbud og udlicitering på det tekniske område*, København, Kommuneinformation
- Konkurrencestyrelsen (2003): *Konkurrenceredegørelse 2002*, København, Konkurrencestyrelsen
- Kuijer, P. et al (2000): Work situation and physical workload of refuse collectors in three different time periods, *International Journal of Industrial Ergonomics*, 26, 5: 509-519.
- Martin, Steve. & John Hartley (2000): Best value for all? An empirical analysis of local government's capacity to implement Best Value principles, *Public Management* 2,1: 43-56
- Medarbejderportalen (2005): Hjemmeside drevet af LO, FTF og Det Kommunale Kartel www.medarbejderportalen.dk
- Midtgaard, Uffe et al (1999): *Arbejdsmiljø- og helbredsforhold ved indsamling og genanvende, lse af affald*. (AGU-rapport nr. 25), København, Arbejdsmiljøinstituttet
- Miljøstyrelsen (1994), *Vejledning om bortskaffelse, planlægning og registrering af affald*, Vejledning nr. 4, København, Miljøstyrelsen

- Miljøstyrelsen (2006): *Affaldsstatistik 2004*, København, Miljøstyrelsen
- Ohlsson, H. (2003): Ownership and production costs: Choosing between public production and contracting-out in the case of Swedish refuse collection, *Fiscal Studies*, 24, 4: 451-476
- Pedersen, Claus (2006): Affaldsanalyse – et dynamisk værktøj, *Ren Viden* 14, 3: 4-5
- Riis, Anker (1996): Specialkonsulent i KL, citeret i *Stads- og havneingeniøren* 4: 66
- Schmidt, Jannick et al (2006): Results and Experiences from Combined LCA and Economical Assessment of New Collection Scheme in the City of Copenhagen, paper for ISWA congress, Copenhagen, www.iswa2006.org
- Sclar, Elliott D. (2000): *You don't always get what you pay for: the economics of privatization*, Ithaca, N.Y., Cornell University Press
- Scott, William Randolph (2001): *Institutions and Organizations*, London, Sage
- Sennett, Richard & Jonathan Cobb (1977): *The Hidden Injuries of Class*, Cambridge University Press
- SID (2003): *Effekter af udlicitering*, Deloitte & Touche for SID, København, SID.
- SID (2004): *Anmeldte arbejdsulykker og bevægeapparatslidelser for renovationsarbejdere 1993 - 2002, udtræk af Arbejdstilsynets statistik*, Notat udleveret af SID's miljøafdeling
- Stefansen, Kurt, Vagn Isaksen & Ilonka Domela (1998): *Borgernes adfærd og holdning på affaldsområdet*, Miljøprojekt 379, København, Miljøstyrelsen
- Thøgersen, John (1995): *Forbrugeradfærdssundersøgelser med miljømæssigt sigte: erfaringer og perspektiver*, København, Miljøstyrelsen.
- Wiegmann, Inger-Marie, Karin Mathiesen & Peter Hasle (2004): *Arbejdsmiljø ved udbud af busdrift*, København, CASA.
- Udbudsportalen (2006): Hjemmeside oprettet af Kommunernes Landsforening og Erhvervs- og Byggestyrelsen, www.udbudsportalen.dk