

Arbejds miljø forsknings fonden

# Arbejds miljø hensyn ved udlicitering af service ydelser

Slut rapport

Oktober 2007



# COWI

Arbejds miljø forskningsfonden  
Arbejds miljø hensyn ved  
udlicitering af  
service ydelser  
Slut rapport

Oktober 2007

Dokument nr. Rapport  
Revision nr. 01  
Udgivelsesdato 31. oktober 2007

Udarbejdet PEA; MVP; SUL; HLE; NIJ; BGJE; Carsten Greve  
Kontrolleret MVP; Inger-Marie Wiegman  
Godkendt PEA

## Indholdsfortegnelse

<b>Forord</b>	<b>4</b>
<b>1 Resume</b>	<b>6</b>
<b>2 Summary</b>	<b>10</b>
<b>3 Indledning</b>	<b>15</b>
3.1 Formål	15
3.2 Baggrund	15
3.3 Metode	19
<b>4 Resultater</b>	<b>23</b>
4.1 Spørgeskemaundersøgelsens resultater	23
4.2 Oversigt over case-studierne	25
4.3 Rengøring og vinduespolering	29
4.4 Busdrift	34
4.5 Specialkørsel	42
4.6 Vejvedligehold	46
4.7 Dagrenovation	52
4.8 Køkken- og kantinedrift	56
4.9 Vaskeriservice	64
4.10 Ældrepleje	68
4.11 Fælles for alle serviceydelser	72
4.12 Katalog over arbejdsmiljøkrav ved udlicitering	75
4.13 Resultater fra workshoppen	82
<b>5 Diskussion</b>	<b>83</b>
<b>6 Konklusion</b>	<b>94</b>
<b>Referencer</b>	<b>96</b>

## Bilagsfortegnelse

- Bilag 1. Notat om udbud og udlicitering
- Bilag 2. Spørgeskema til udbydere
- Bilag 3. Bruttoliste over udbud
- Bilag 4. Interviewguide
- Bilag 5. Case 1 vedr. rengøring og vinduespolering
- Bilag 6. Case 2 vedr. rengøring og vinduespolering
- Bilag 7. Case 3 vedr. rengøring og vinduespolering
- Bilag 8. Case 4 vedr. rengøring og vinduespolering
- Bilag 9. Case 5 vedr. rengøring og vinduespolering
- Bilag 10. Case 6 vedr. rengøring og vinduespolering
- Bilag 11. Analyserapport vedr. rengøring og vinduespolering
- Bilag 12. Case 1 vedr. busdrift
- Bilag 13. Case 2 vedr. busdrift
- Bilag 14. Case 3 vedr. busdrift
- Bilag 15. Case 4 vedr. busdrift
- Bilag 16. Case 5 vedr. busdrift
- Bilag 17. Analyserapport vedr. busdrift
- Bilag 18. Case 1 vedr. specialkørsel
- Bilag 19. Case 2 vedr. specialkørsel
- Bilag 20. Case 3 vedr. specialkørsel
- Bilag 21. Analyserapport vedr. specialkørsel
- Bilag 22. Case 1 vedr. vejvedligehold
- Bilag 23. Case 2 vedr. vejvedligehold
- Bilag 24. Case 3 vedr. vejvedligehold
- Bilag 25. Case 4 vedr. vejvedligehold
- Bilag 26. Case 5 vedr. vejvedligehold
- Bilag 27. Analyserapport vedr. vejvedligehold
- Bilag 28. Case 1 vedr. dagrenovation
- Bilag 29. Case 2 vedr. dagrenovation
- Bilag 30. Case 3 vedr. dagrenovation
- Bilag 31. Analyserapport vedr. dagrenovation
- Bilag 32. Case 1 vedr. køkken- og kantinedrift
- Bilag 33. Case 2 vedr. køkken- og kantinedrift
- Bilag 34. Case 3 vedr. køkken- og kantinedrift
- Bilag 35. Case 4 vedr. køkken- og kantinedrift
- Bilag 36. Analyserapport vedr. køkken- og kantinedrift
- Bilag 37. Case 1 vedr. vaskeriservice
- Bilag 38. Case 2 vedr. vaskeriservice
- Bilag 39. Analyserapport vedr. vaskeriservice

- Bilag 40. Case 1 vedr. ældrepleje
- Bilag 41. Case 2 vedr. ældrepleje
- Bilag 42. Case 3 vedr. ældrepleje
- Bilag 43. Case 4 vedr. ældrepleje
- Bilag 44. Case 5 vedr. ældrepleje
- Bilag 45. Analyserapport vedr. ældrepleje
- Bilag 46. Formulering af arbejdsmiljøkrav
- Bilag 47. Generelle arbejdsmiljøkrav
- Bilag 48. Generelle dokumentationskrav til tilbudsgivere
- Bilag 49. Generelle dokumentationskrav til leverandører
- Bilag 50. Invitation til workshop
- Bilag 51. Program og deltagerliste for workshop
- Bilag 52. Referater af drøftelserne på workshopen
- Bilag 53. Kataloget "Arbejds miljøkrav ved udlicitering"

## Forord

Udlicitering af opgaver fra det offentlige til private leverandører har stået på dagsordenen i mange år. I de kommende år forventes endnu flere opgaver at blive udliciteret. Regeringen og Kommunernes Landsforening har således indgået en aftale om, at 25 procent af de kommunale opgaver skal være konkurrenceudsat i 2010. Aftalen baserer sig på en enighed om, at opgaverne skal løses af dem, der kan gøre det "bedst og billigst". At en opgave konkurrenceud sættes medfører ikke nødvendigvis, at den bliver udliciteret, men den bliver i al fald udbudt, så private leverandører har mulighed for at byde på den og eventuelt overtage den.

Netop den fokus, der er på økonomi, gør, at mange frygter, at medarbejdernes arbejdsmiljø bliver ringere, når en opgave går fra det offentlige til en privat leverandør. Og frygten er ikke helt ubegrundet. Undersøgelser viser, at udlicitering i visse tilfælde har ført til ringere arbejdsmiljø for dem, der skal udføre de udliciterede opgaver.

Én måde, hvorpå man kan forebygge, at udlicitering fører til ringere arbejdsmiljø, er, at udbyder i udbuddet stiller krav vedrørende arbejdsmiljøet for dem, der skal udføre opgaverne, ligesom der stilles krav om bl.a. pris og kvalitet.

Det er da også et krav i arbejdsmiljølovgivningen, at udbydere ved udarbejdelsen af udbudsmaterialet skal "sørge for, at der er taget hensyn til sikkerheden og sundheden ved tjenesteydelsens udførelse".

Men hvilke krav kan udbyder egentlig stille? Og hvad er erfaringerne med at stille krav til arbejdsmiljøet?

Det er grundlæggende de spørgsmål, der er blevet undersøgt i projektet "Arbejds miljøhensyn ved udlicitering". Formålet har været at fremstille et katalog over krav, som i praksis har været stillet, og som det vil være fornuftigt, at udbydere af serviceydelser stiller, hvis arbejdsmiljøet for de udførende skal være sikkert og sundt. Tanken er, at kataloget vil gøre det lettere for udbydere at stille krav vedrørende arbejdsmiljøet. Derved vil flere gøre det, og flere vil stille de rigtige krav samt - ikke mindst - følge op på dem.

Projektet er gennemført af COWI A/S i samarbejde med Public Management Analysis. Projektgruppen omfatter Marchen Vinding Petersen (initiativtager til projektet og projektleder fra starten 1. januar 2005 til 20. april 2006), Per Ty-

bjerg Aldrich (projektleder fra 1. maj 2006 til slut 31. juli 2007), Susse Laustsen, Helle Engelund, Ninna Brinch Jensen, Birgitte Grønbech Jensen og Lone Jensen, alle COWI, samt Carsten Greve, Public Management Analysis.

Team Arbejdsliv har været tilknyttet projektet som underleverandør med henblik på sparring og kvalitetssikring vedrørende dataindsamlingsværktøjer og afrapportering.

I projektet er et stort antal udbud blevet undersøgt via en spørgeskemaundersøgelse og casestudier. Mange mennesker hos forskellige udbydere og leverandører har bidraget med informationer, erfaringer og synspunkter. Uden deres input ville projektet ikke være blevet til noget. Vi vil derfor gerne her takke for deres bidrag.

Vi takker ligeledes de interessenter, som undervejs i projektet, bl.a. på en workshop i juni 2007, har kommenteret foreløbige resultater mv.

Det har ikke været muligt at tage højde for alle kommentarer, så i sidste ende er det naturligvis COWI, der har ansvaret for projektets resultater, som de formidles via kataloget og denne rapport.

Projektet har modtaget økonomisk støtte fra Arbejds miljøforskningsfonden (projektnr. 10-2004-09). Den har også været uundværlig for projektet, så den takker vi ligeledes for.

Kataloget over krav, som det vil være fornuftigt, at udbydere af serviceydelser stiller for at fremme et sikkert og sundt arbejdsmiljøet for de udførende, er som nævnt projektets primære resultat og produkt. Formålet med denne rapport er derfor at indfri Arbejds miljøforskningsfondens krav om, at projekter, som støttes af fonden, skal afrapporteres, så resultater fra projektet dokumenteres. Det betyder, at rapporten indeholder de erfaringer og konklusioner, som projektarbejdet har medført, samt forslag til videre foranstaltninger med henblik på forebyggelse mv.

## 1 Resume

Arbejds miljøhensyn ved udlicitering	Projektet ”Arbejds miljøhensyn ved udlicitering” er et udviklingsprojekt støttet af Arbejds miljøforskningsfonden (projektnr. 10-2004-09).
Formål	Projektet har haft til formål at fremstille et værktøj i form af et web-baseret katalog, som skal gøre det lettere for udbydere at stille fornuftige arbejds miljøkrav ved udbud og udlicitering af serviceydelser. Herigennem vil projektet bidrage til at forebygge, at konkurrenceudsættelse og udlicitering fører til et ringere arbejds miljø for dem, der udfører serviceydelserne.
Resultat	<p>Projektets formål er opfyldt, idet der er fremstillet et katalog over ”Arbejds miljøkrav ved udbud og udlicitering”. Kataloget beskriver anbefalelsesværdige arbejds miljøkrav, dokumentationskrav og opfølgnings-/kontrolkrav for følgende serviceydelser:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Rengøring og vinduespolering</li><li>• Busdrift</li><li>• Specialkørsel</li><li>• Vejvedligehold</li><li>• Dagrenovation</li><li>• Køkken- og kantinedrift</li><li>• Vaskeriservice</li><li>• Ældrepleje</li></ul> <p>Kravene er delt op i erfaringsbaserede krav og foreslåede krav. De erfaringsbaserede krav er krav, som har været stillet i konkrete udbud. De foreslåede krav er krav, som ikke har været stillet endnu i konkrete udbud, men som udbydere, leverandører, udførende, arbejds miljøprofessionelle og/eller organisationsrepræsentanter kunne forestille sig blev stillet i kommende udbud.</p> <p>Kravene er desuden delt op i generelle og specifikke krav. De generelle krav er krav, som er relevante for alle eller de fleste serviceydelser. De specifikke krav er krav, som kun er relevante for den pågældende og eventuelt beslægtede serviceydelser.</p> <p>Ud over krav rummer kataloget også for hver serviceydelse en beskrivelse af branchen, de case-beskrivelser, som kataloget bygger på, den analyse, der er foretaget af casene, og en liste over litteratur og links, som kan give inspiration til yderligere krav mv.</p>



Kataloget er blevet præsenteret for potentielle brugere og har modtaget en meget positiv kritik. Kataloget findes ved projektets afslutning på URL-adressen <http://ftp.cowi.dk/udlicitering/index.html>, men der forhandles med vigtige aktører inden for udbud om en mere central placering.

## Baggrund

Baggrunden for kataloget er den stigende grad af konkurrenceudsættelse og udlicitering af offentlige serviceydelser, som finder sted. I 2004 var udliciteringsgraden i kommunerne 12-13 % og i staten 19-20 %. Bl.a. som følge af de større kommuner, som er resultatet af strukturreformen, og en aftale mellem Kommunernes Landsforening og regeringen om, at 25 % af de kommunale opgaver i 2010 skal være konkurrenceudsat, forventes udliciteringsgraden at stige yderligere i de kommende år. Samtidig peger forskellige undersøgelser på, at arbejdsmiljøet for de udførende ikke er i fokus for de udførende, når serviceydelserne udbydes og udliciteres. Sammenholdt med, at ideen med konkurrenceudsættelse er, at opgaverne skal løses af dem, der gør det "bedst og billigst", fører det til en frygt blandt de udførende medarbejdere for, at der sker en forringelse af arbejdsmiljøet. Undersøgelser peger da også på, at det i visse tilfælde er konsekvensen af konkurrenceudsættelse og udlicitering.

Ideen med kataloget er imidlertid, at hvis man gør det lettere for udbyderne at formulere og stille de rigtige arbejdsmiljøkrav mv., så vil flere gøre det, og så kan man forebygge, at konkurrenceudsættelsen og udliciteringen fører til et ringere arbejdsmiljø for de udførende.

## Proces

Kataloget er blevet til gennem en proces, hvor der først er identificeret udbud, hvor der har været stillet arbejdsmiljøkrav mv. Dette er sket ved at identificere over 350 udbydere i kommuner, amter og statslige institutioner og dernæst sende dem et kort elektronisk spørgeskema, som de blev bedt om at udfylde for hvert udbud med arbejdsmiljøkrav, som de kendte. Spørgeskemaundersøgelsen blev suppleret med en rundringning til et antal kommuner, hvorfra der ikke kom nogen besvarelser, men hvor forventningen var, at der fandtes relevante udbud. Screeningen resulterede i i alt 57 udbud med arbejdsmiljøkrav. Efter en nærmere vurdering af besvarelserne blev 39 udbud udvalgt som cases til nærmere studium. Dette indebar, at der blev gennemført interview med udbyder, leverandør og ansatte hos leverandøren, ligesom selve udbudsmaterialet blev studeret med henblik på at afdække de konkrete krav, der var blevet stillet, baggrunden for dem, reaktionen på dem og effekten af dem. Efterfølgende blev der gennemført en analyse – først af casene inden for hver serviceydelse og efterfølgende på tværs af serviceydelserne. Den første analyse sigtede på at identificere specifikke arbejdsmiljøkrav mv., og den tværgående analyse sigtede på at identificere generelle arbejdsmiljøkrav mv. På grundlag af analyserne blev der herefter udarbejdet et foreløbigt katalog over arbejdsmiljøkrav ved udbud og udlicitering. Dette foreløbige katalog blev gjort til genstand for kritik og forbedringsforslag på en workshop, hvortil der var inviteret 4-500 udbydere, leverandører, arbejdsmiljøansvarlige, organisationsrepræsentanter m.fl., og hvor 20 interessenter endte med at deltage. Workshop-deltagerne var generelt meget positive over for kataloget, men der fremkom også nogle konstruktive kommentarer, som efterfølgende så vidt muligt blev indarbejdet i kataloget, hvorefter kataloget blev betragtet som endeligt i dets første version.

## Andre resultater

Ud over kataloget har dataindsamlingen og analysen også bidraget til at kaste nyt lys på udliciteringens betydning for arbejdsmiljøet. De vigtigste fund kan sammenfattes i følgende punkter:

- Arbejdsmiljøkrav stilles kun i ringe omfang
- Når der stilles arbejdsmiljøkrav er det
  - for at sikre et godt arbejdsmiljø for de udførende
  - for at sikre en god kvalitet i ydelsen, dvs. der er en antagelse om en positiv sammenhæng mellem de udførendes arbejdsmiljø og kvaliteten i den ydelse, de leverer
  - på grund af "tradition" eller "genbrug" af ældre udbudsmateriale, hvor der har været stillet arbejdsmiljøkrav
- Når der stilles arbejdsmiljøkrav er der fokus på de traditionelle arbejdsmiljøforhold knyttet til den pågældende type arbejde, men ikke nødvendigvis på alle væsentlige arbejdsmiljøforhold, som Arbejdstilsynet udpeger i arbejdsmiljøvejviserne
- Der er sjældent fokus på arbejdsmiljøforhold, som ikke reguleres af arbejdsmiljølovgivningen, fx arbejdstempo
- Dokumentationskrav er sjældne
- Når der stilles krav om dokumentation, drejer det sig hyppigst om dokumentation, som skal leveres med tilbuddet, og meget sjældent om dokumentation, som skal leveres i kontraktperioden
- Dokumentationskravene er ikke altid præcist formuleret, selv om tilbudsgiverne efterspørger præcise krav, og selv om konsekvensen er, at det gør det svært for udbyderne at sammenligne tilbuddene
- Arbejdsmiljø indgår sjældent som et tildelingskriterium, hvilket betyder, at de arbejdsmiljøkrav, der er formuleret, kun er med til at afgøre, om et tilbud er konditionsmæssigt
- Det er sjældent, at udbyderne følger op på arbejdsmiljøkravene, fx ved at kontrollere om leverandøren lever op til arbejdsmiljøkravene i kontraktperioden
- De væsentligste forklaringer på, at udbyderne ikke følger op på arbejdsmiljøkravene er:
  - Manglende ressourcer til opfølgning
  - Manglende opmærksomhed på opfølgning

- En antagelse om, at så længe ingen klager, er alt i orden
- En holdning om, at det er leverandøren, der har ansvaret for, at arbejdsmiljø er i orden, og at de udførende selv må og kan varetage deres interesser i forhold til arbejdsmiljø
- Det er sjældent, at manglende overholdelse af arbejdsmiljøkravene bliver sanktioneret

Trods manglerne med hensyn til dokumentationskrav og opfølgning, er der indikationer på, at arbejdsmiljøkrav kan være med til at forebygge forringelser af arbejdsmiljøet for de udførende. Således mener udbyderne, at arbejdsmiljøkrav har en positiv effekt på arbejdsmiljøet. De udførende medarbejdere oplever ingen forandringer i arbejdsmiljøet ved overgang fra offentlig til privat leverandør eller fra skift fra den ene til den anden private leverandør ved genudbud, og det tolkes som et tegn på, at arbejdsmiljøkravene har forhindret forringelser af arbejdsmiljøet. Leverandørerne mener, at arbejdsmiljøkravene afspejler arbejdsmiljøstandarden i branchen, hvilket også kan tolkes som et tegn på, at kravene er med til at forebygge forringelser.

## Konklusion

Konklusionen på projektet er således, at der er udviklet et web-baseret katalog over anbefalelsesværdige arbejdsmiljøkrav mv. ved udbud og udlicitering af serviceydelser, som kan inspirere udbydere til

- at der stilles arbejdsmiljøkrav i udbud
- hvilke arbejdsmiljøkrav der stilles
- hvordan arbejdsmiljøkravene formuleres
- at der stilles krav om dokumentation
- hvilke dokumentationskrav der stilles
- hvordan dokumentationskravene formuleres
- at der følges op på arbejdsmiljø- og dokumentationskravene
- hvordan der følges op på kravene

Derved kan kataloget medvirke til at fremme, at flere udbydere

- stiller arbejdsmiljøkrav mv.
- stiller de rigtige krav
- følger op på de krav, som de stiller

I sidste ende kan kataloget således være med til at forebygge, at arbejdsmiljøet for dem, der skal udføre de konkurrenceudsatte og udliciterede serviceydelser forringes.

## 2 Summary

OHS considerations in outsourcing	The project "Occupational health and safety considerations in outsourcing" is a development project sponsored by The Working Environment Research Fund (project number 10-2004-09).
The objective	The objective of the project was to develop a tool in the form of a web-based catalogue to make it easier for contracting entities to specify reasonable occupational health and safety requirements in a tendering process and during outsourcing of services. The project will thus contribute to preventing that invitations to tenders and outsourcing result in a poorer working environment for the people carrying out the services.
The catalogue	<p>The objective of the project has been met in that a catalogue has been prepared with the title: "Occupational health and safety requirements in tendering and outsourcing". The catalogue includes a description of recommended occupational health and safety requirements, requirements for documentation, follow-up and control for the following services:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Cleaning including window cleaning</li><li>• Bus service</li><li>• Special bus service</li><li>• Road maintenance</li><li>• Refuse disposal</li><li>• Kitchen and canteen service</li><li>• Laundry service</li><li>• Elderly care</li></ul> <p>The requirements are divided into empirical requirements and suggested requirements. Empirical requirements are requirements which have been specified in actual tenders. Suggested requirements are requirements which have not yet been specified in tenders, but which contracting entities, suppliers, the executing employees, occupational health and safety professionals and/or representatives from organisations would like to be specified in future tenders.</p> <p>The requirements have been further divided into general and specific requirements. General requirements are requirements which are relevant to all or most services. Specific requirements are requirements which are only relevant to a specific service and services related hereto.</p>

In addition to requirements, the catalogue also contains a description of the business for each service, the case descriptions which the catalogue is based on, an analysis of the cases and a list of literature and links which may inspire to new requirements.

The catalogue has been presented to potential users, and it has received very positive feedback. At the conclusion of the project, the catalogue may be found at the address <http://ftp.cowi.dk/udlicitering/index.html>, but a more central place is currently being discussed with important players within tendering.

#### The background

The reason for the preparation of the catalogue is an increasing number of invitations to tenders and outsourcing of public services. In 2004, the outsourcing rate in the municipalities was 12-13% and 19-20% in the central government. The outsourcing rate is expected to increase further in the coming years due to the structural reform, which increased the size of the municipalities, and due to an agreement between the government and the Local Government Denmark which determined that in 2010 25% of municipal tasks must be invited for. At the same time, various studies indicate that there is no focus on the working environment for the executors when the services are put out to tender or outsourced. In addition, the purpose of inviting for tenders is that the tasks should be given to those who can solve them in the best way and at the lowest cost. This leads to fear among the executing employees that their working environment will impair. Studies also indicate that in some cases this is in fact the consequence of invitations to tenders and outsourcing.

The idea behind the catalogue is, however, that if it is made easier for the contracting entity to specify the right occupational health and safety requirements, then these requirements will become customary, and it will be easier to prevent that invitations to tenders and outsourcing result in a poorer working environment for the executors.

#### The process

The catalogue is the result of a process in which tenders containing occupational health and safety requirements were first identified. More than 350 contracting entities in municipalities, counties and national institutions were identified and asked to complete a short electronic questionnaire for each known tender which contained occupational health and safety requirements. The questionnaire study was followed by a telephone inquiry to those municipalities who had not completed the questionnaire, but who were expected to have relevant input to the study. The screening resulted in 57 tenders which had specified occupational health and safety requirements. After another screening process, 39 tenders were selected as cases and were studied closer. The study involved interviews with contracting entities, suppliers and their employees, and the tender documents were studied in order to disclose the specified requirements, the basis of them, the reaction to them and their effect. Following the interviews, an analysis was carried out – first of the cases within each service and subsequently across the services. The first analysis aimed at identifying specific occupational health and safety requirements, and the cross-disciplinary analysis aimed at identifying general requirements. Based on the analyses, a preliminary catalogue on occupational health and safety requirements in tendering and outsourcing was prepared. This preliminary catalogue was made sub-

ject to critique and amendments at a workshop where 4-500 contracting entities, suppliers, occupational health and safety officers, organisation representatives and others were invited, and where 20 interested persons participated. The participants were generally favourable to the catalogue, but there were also constructive comments, which were incorporated into the final version of the first catalogue.

### Important findings

In addition to adding to the catalogue, the collection of data and the analysis have shed new light on the impact of outsourcing on the working environment. The most important findings may be summarised as follows:

- Occupational health and safety requirements are rarely specified.
- When occupational health and safety requirements are specified it is:
  - to ensure a good working environment for the executors
  - to ensure high quality in the service; i.e. an assumption exists that there is a positive connection between the executors' working environment and the service they deliver
  - due to tradition or reuse of old tender material in which occupational health and safety requirements have been specified.
- When occupational health and safety requirements are specified, focus is on traditional occupational health and safety conditions which are linked to the type of work in question and not necessarily on all important occupational health and safety conditions.
- Focus is rarely on occupational health and safety conditions not governed by the health and safety regulation; for example work pace.
- Documentation requirements are rare.
- When requirements on documentation are specified, it often concerns documentation to be delivered together with the bid and rarely documentation to be delivered during the term of the contract.
- Requirements on documentation are not always phrased in an accurate way – even though the bidders demand accurate requirements, and despite the fact that one of the consequences is that it becomes difficult for the contracting entity to compare the various bids.
- Occupational health and safety is rarely an award criterion, which means that specified occupational health and safety requirements only contribute to deciding if a bid is compliant.
- The contracting entities rarely follow up on the occupational health and safety requirements; for example by checking that the supplier complies

with the occupational health and safety requirements in the term of the contract.

- The most important explanations for the lacking follow-up on the occupational health and safety requirements are:
  - Lacking resources for follow-up
  - Lacking focus on follow-up
  - An assumption that everything is fine as long as nobody complains
  - An idea that the supplier is responsible for a sound working environment and that the executors must and are able to safeguard their own interests in relation to the working environment.
- Only rarely is failure to comply with the occupational health and safety requirements sanctioned.

Despite the lack of documentation requirements and follow-up, there are indications that occupational health and safety requirements can help prevent impairment of the working environment for the executors. Hence, the contracting entities believe that the occupational health and safety requirements have a positive effect on the working environment.

The executing employees do not experience any changes in the working environment by changing from a public to a private supplier or by changing from one private supplier to another in a new invitation for tenders. This is seen as a sign that the occupational health and safety requirements have prevented impairment of the working environment. The suppliers believe that the occupational health and safety requirements reflect the occupational health and safety standard in the industry which may be interpreted as a sign that the requirements help prevent impairments.

## Conclusion

Thus, the conclusion of the project is that a web-based catalogue with recommended occupational health and safety requirements in tendering and outsourcing of services may inspire the contracting entities to:

- specify occupational health and safety requirements in tenders
- consider what occupational health and safety requirements they can specify
- consider how the occupational health and safety requirements may be phrased
- specify documentation requirements
- consider what documentation requirements they may specify
- consider how the documentation requirements may be phrased
- follow up on the occupational health and safety and documentation requirements
- consider how they will follow up on the requirements.

The catalogue may thus encourage more contracting entities to:

- specify occupational health and safety requirements
- specify the right requirements
- follow up on the requirements they specify.

Finally, the catalogue may help prevent an impairment of the working environment for the people who are carrying out the outsourced services.



## 3 Indledning

### 3.1 Formål

Udarbejde et værktøj

Formålet med projektet "Arbejds miljøhensyn ved udlicitering" er at etablere en viden og udarbejde et værktøj, som gør det lettere for offentlige udbydere at opstille fornuftige arbejds miljøkrav ved udbud.

Fornuftige arbejds miljøkrav skal i denne sammenhæng forstås som krav, der

- er entydigt formuleret
- er håndterbare for leverandørerne
- er til at kontrollere/dokumentere
- vurderes eller kan påvises at have haft en positiv betydning for arbejds miljøet hos leverandøren

I mindre udstrækning vil også "mindre fornuftige" eksempler på krav uden ovennævnte kvaliteter blive formidlet for at påpege eventuelle faldgruber.

Sikre et godt arbejds miljø

Ved at stille den etablerede viden og værktøjet til rådighed for udbyderne er projektets mål indirekte at bidrage til et godt arbejds miljø hos de leverandører, der udfører udliciterede ydelser for det offentlige samt at foregribe, at arbejds miljøforhold tilsidesættes i konkurrenceøjemed.

### 3.2 Baggrund

#### 3.2.1 Stigende grad af udlicitering

I 2004 blev baggrunden for projektet "Arbejds miljøhensyn ved udlicitering" formuleret omtrent således:

Nye driftsformer

Egenproduktion er ikke længere en selvfølge i det offentlige. Sammenlignet med tidligere benytter det offentlige sig i stigende grad af nye driftsformer, herunder at udbyde og lade opgaver udføre af private leverandører.

	Op gennem 1990'erne har omfanget af udliciterede opgaver været stigende, og i dag ligger udliciteringsgraden typisk på 12-13 % i kommunerne og 19-20 % i staten.
Mere udlicitering i fremtiden	Med strukturreformen må det forventes, at flere opgaver vil blive udliciteret. Ved præsentationen af reformforslaget udtalte Venstres politiske ordfører Jens Rohde således: "Det er klart, at vi gerne vil have kommuner, der er store nok til at udbyde opgaver. I dag er kommunerne ikke store nok til at skabe interesse blandt private leverandører. Det forsøger vores udspil i høj grad at ændre. Hvis frit valg skal have mening, skal der være noget at vælge mellem" (Redington 2004).
Regeringens initiativer	<p>Regeringen har da også taget flere initiativer, der lovgivningsmæssigt skærper konkurrencen for de ydelser, som traditionelt er blevet udført i offentligt regi. Blandt disse kan nævnes (Greve 2004):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Frit valg (lovgivning på ældreområdet supplerer tidligere lovgivning om frit sygehusvalg)</li> <li>• Udbud og udlicitering (udbudsregler er strammet op, og udbud anbefales som reforminstrument)</li> <li>• Udfordringsret (lov om at virksomheder har ret til at udfordre kommunerne)</li> <li>• Servicestrategier og udbudspolitik (påbyder kommuner at offentliggøre strategier for, hvordan serviceniveauet skal være i kommunen og ikke mindst at redegøre for kommunens udbudspolitik)</li> <li>• Privat finansiering af offentlig infrastruktur (forskellige finansielle og organisatoriske tiltag, som skal sikre, at private virksomheder får andel i offentlig serviceproduktion og bygning af infrastruktur)</li> <li>• Afknopning (giver offentligt ansatte mulighed for at bryde ud og danne deres eget selskab, der leverer service til det offentlige - en ide, der stammer fra Sverige, men som endnu ikke er særlig udbredt i Danmark)</li> <li>• Regnskabsreform (omstilling af regnskabssystemer til omkostningsbaserede regnskaber i lighed med den private sektor, således at der skabes direkte sammenlignelighed)</li> </ul>
Danmark i front	Ifølge Harald Baldersheim, professor ved Oslo Universitet og ekspert i den offentlige sektor, viser dette, at regeringen på få år har sendt Danmark i front: "For fire-fem år siden var Finland og Sverige de lande i Norden, der havde de mest udviklede tanker om konkurrence og frit valg i den offentlige sektor. Det er en plads, Danmark i dag indtager på papiret. Lovgivningen er på plads" (Redington 2004).
Medarbejdernes oplevelse	Forventningen er således, at stadig flere offentlige ansatte vil opleve en udlicitering af de opgaver, de udfører. Medmindre det offentlige selv vinder opgaven,

eller medarbejderen skifter job, vil vedkommende følge med opgaven over til den ny arbejdsgiver (virksomhedsoverdragelsesloven). Stadig flere vil dermed opleve at skifte arbejdsgiver/arbejdsplads, med hvad deraf følger, samt at skulle arbejde med opgaver, som arbejdsgiveren kun har sikkerhed for at måtte udføre i kontraktperioden.

### 3.2.2 Udbydere forsømmer at stille arbejdsmiljøkrav

En klar og præcis krav- og ydelsesbeskrivelse

Hidtidige erfaringer peger på, at det er afgørende for at opnå et vellykket udbud og efterfølgende udlicitering, at der udarbejdes en klar og præcis krav- og ydelsesbeskrivelse. Klare og præcise krav- og ydelsesbeskrivelser er således en af forudsætningerne for, at leverandørerne kan levere ydelserne i overensstemmelse med det ønskede serviceniveau og den ønskede kvalitet (herunder den ønskede arbejdsmiljøperformance). Samtidig giver det bestilleren mulighed for at måle, om de stillede krav opfyldes (Erhvervsministeriet 2000).

Arbejdsmiljø prioriteres reelt ikke

Udbyderne forsømmer imidlertid ofte at udarbejde en klar og præcis krav- og ydelsesbeskrivelse vedrørende arbejdsmiljø. Det fremgår af flere rapporter:

Efter at have analyseret udbud af busdrift konkluderer Wiegman et al. (2004) således: "Sammenfattende er det generelle indtryk, at der ikke for nuværende drages konsekvenser af ordene om arbejdsmiljø fra trafikkselskabernes side - og hvis selskaberne ikke tager deres egne krav alvorligt, kan det ikke forventes, at entreprenørerne gør det. Der er risiko for, at trafikkselskaberne kommer til at fremstå som utroværdige, hvis de ikke følger deres egne krav op. Da entreprenørerne har erfaring for, at selskaberne i sidste ende vælger det billigste tilbud, er der intet incitament til at investere i arbejdsmiljøforbedringer, hvis arbejdsmiljøet ikke indgår i den endelige afvejning af "økonomisk mest fordelagtige tilbud".

Deloitte & Touche (2003) analyserer effekterne af udlicitering og konkluderer: "Undersøgelsen indikerer, at udbyderne sjældent følger op på, hvad udliciteringen betyder for medarbejdernes fysiske arbejdsmiljø og jobtilfredshed. [...] Medarbejderne oplever i langt højere grad end udbydere og leverandører, at udliciteringen har negativ indvirkning på arbejdsmiljø og kvalitet og service".

### 3.2.3 Risiko for ringere arbejdsmiljø

Billigere pris på bekostning af arbejdsmiljøet

Stilles der ingen krav til tilbudsgiverens arbejdsmiljøforhold, kan tilbudsgiver, som ovenfor antydnet, knibe prisen ved at slække på arbejdsmiljøet. At dette sker, indikeres af følgende:

Det norske Arbeids- og Administrasjonsdepartementet undersøgte nationale og internationale erfaringer med konkurrenceudsættelse af den offentlige sektor og konkluderede bl.a.: "En måde å oppnå besparelser på er å utnytte personalet hardere, med andre ord øke arbeidsbelastningen, for eksempel ved at færre arbeidstakere skal utføre et gitt arbeidsvolum. Erfaringer fra Sverige tyder på at dette skjer i en viss grad, samtidig som det pekes på at bemanning ikke er den eneste faktoren som bør tillegges vekt ved vurdering av arbeidsbelastning. Også

forhold som arbejdstilrettelegging, arbejdsmetoder, bruk av hjelpemidler, opplæring osv. bør trekkes inn i vurderingen. Det finnes ikke klare tendenser til at private leverandører er dårligere til å tilrettelegge arbeidssituasjonen enn offentlige, men noen synes å oppleve en hardere arbeidsbelastning" (Arbeids- og Administrasjonsdepartementet 2000).

"Den (amts-)kommunale jakt på billig rengøring har presset arbeidstempoet voldsomt i vejret. Antallet af kvadratmeter, der skal rengøres i timen, er således steget fra 110 til 400-450" ifølge formanden for Servicebranchens Arbejdsgiverforening Sven Ipsen, administrerende direktør i ISS Danmark (Politiken 2000).

Udveksling af erfaringer med udbud og udlicitering

For at fremme en udveksling af de erfaringer, der gøres i forbindelse med udbud og udlicitering er der i Danmark etableret to elektroniske portaler: Udbudsportalen og Medarbejderportalen.

Kommunernes Landsforening (KL) og Erhvervs- og Boligstyrelsen står bag Udbudsportalen, som skal bidrage til at udvide og udvikle markedet for offentlige serviceopgaver.

Det Kommunale Kartel (DKK), LO og FTF står bag Medarbejderportalen, hvis sigte er at vejlede medarbejdere i forbindelse med omstilling, udbud og udlicitering.<sup>1</sup>

Af Medarbejderportalen fremgår det, at DKK, LO og FTF anbefaler medarbejderne at sætte fokus på, at kravene til arbejdsmiljø beskrives så præcist som muligt i udbudsmaterialet. Medarbejderportalen rummer endvidere forslag til en overordnet ramme for, hvordan arbejdsmiljø kan indgå som kontraktvilkår.

På Udbudsportalen kan man bl.a. se alle danske EU-udbud fra 1998 til 2006 på tjenesteydelsesområdet, herunder hvilke krav til arbejdsmiljøet disse udbud eventuelt rummer.<sup>2</sup>

### 3.2.4 Barrierer for at stille arbejdsmiljøkrav

Udbyder har medansvar for arbejdsmiljøet

Udbydere af tjenesteydelser har et medansvar for det arbejdsmiljø, som ydelserne produceres under.<sup>3</sup> Ved udarbejdelse af udbudsmateriale skal udbyder således sørge for, at der tages hensyn til sikkerheden og sundheden ved tjenesteydelsens udførelse, og at udbudsmaterialet indeholder oplysninger om særlige forhold, som kan have betydning for arbejdsmiljøet. Desuden skal udbyder i

<sup>1</sup> Medarbejderportalen er nedlagt pr. 1. januar 2007, men emnerne videreføres på de respektive organisationers hjemmesider.

<sup>2</sup> Primo 2007 er udbudsavisen.dk oprettet med henblik på annoncering og læsning af EU-udbud og mindre danske udbud. EU-udbudsbasen opdateres derfor ikke med nye udbud efter 2006.

<sup>3</sup> Arbejds miljøloven blev i 2001 ændret med en præcisering heraf. Bestemmelsen er siden udmøntet i "Bekendtgørelse nr. 1109 af 17.12.01 om pligter i forbindelse med udbud af tjenesteydelser" og "AT-vejledning nr. F.1.1 om udbud af tjenesteydelser" fra 2002.

	forbindelse med udførelse af tjenesteydelsen medvirke til, at denne kan udføres sikkerheds- og sundhedsmæssigt fuldt forsvarligt.
Hypoteser om årsager til manglende arbejdsmiljøkrav	<p>Når erfaringerne på trods af dette er, at udbydere ikke, eller kun i begrænset omfang, opstiller arbejdsmiljøkrav, der definerer det minimumsniveau, udbyderen vil acceptere på arbejdsmiljøområdet, kan det have flere årsager:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Udbydere er ikke klar over deres medansvar.</li> <li>• Udbydere kan have vanskeligt ved at formulere entydige krav, som de efterfølgende kan kontrollere opfyldelsen af.</li> <li>• Udbydere ønsker ikke at stille specifikke krav til arbejdsmiljøet, idet de frygter, at det kan skabe uklarhed om ansvarsfordelingen og kan medføre en ansvarsfralæggelse fra leverandørens side.</li> </ul>
Nedbryde barrierer	Projektet vil overordnet set bidrage med en empirisk funderet viden, som gør det lettere for udbydere at stille relevante og dokumenterbare arbejdsmiljøkrav på udbudstidspunktet, samt indledningsvist gøre udbydere deres medansvar i henhold til arbejdsmiljøloven klart. Dermed vil projektet medvirke til at disse barrierer nedbrydes.

### 3.3 Metode

#### 3.3.1 Faser

Seks faser	<p>Projektet er gennemført i følgende seks faser:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Detailplanlægning</li> <li>• Spørgeskemaundersøgelse</li> <li>• Case-studier</li> <li>• Analyse</li> <li>• Workshop</li> <li>• Afrapportering og formidling</li> </ul>
------------	---

Indholdet i faserne beskrives nedenfor.

#### 3.3.2 Detailplanlægning

Indledningsvist blev der gennemført en detailplanlægning af projektet.

Oversigtspapir	Der blev udarbejdet et oversigtspapir om udlicitering, herunder om koncepter og internationale erfaringer/tendenser på området, jf. bilag 1.
Spørgeskema	Der blev udarbejdet et elektroniske spørgeskema til indsamling af viden fra offentlige udbydere af serviceydelser, og der blev udformet interviewguides, som siden blev anvendt ved interviews af udbydere, leverandører og ansatte.

Identifikation af udbydere      Indkøbere fra kommuner, amter og statslige institutioner blev identificeret med navn og e-mail-adresse via bl.a. de udbud, der fandtes på Udbudsportalen.dk. Et antal indkøbere i svenske indkøbere blev ligeledes identificeret.

### 3.3.3 Spørgeskemaundersøgelse

Kontakt til udbydere      Der blev taget direkte kontakt til de identificerede danske og svenske offentlige indkøbere i statslige institutioner, amter og kommuner.

De offentlige indkøbere blev anmodet om at besvare et elektronisk spørgeskema med henblik på at identificere udbud af serviceydelser, hvor der i et eller andet omfang er stillet krav til leverandørens arbejdsmiljø. Spørgeskemaet findes i bilag 2.

Serviceydelser i fokus      Spørgeskemaundersøgelsen blev afgrænset til udbud vedrørende følgende serviceydelser:

- Rengøring
- Vaskeriservice
- Kantinedrift
- IT-service/-support
- Vejvedligeholdelse
- Trykkerivirksomhed
- Madudbringning
- Budrift/kørselsordning
- Drift af børneinstitution
- Ældrepleje

Indkøberne havde dog også mulighed for at svare vedrørende andre serviceydelser.

Begrundelsen for også at inddrage svenske erfaringer var, at Sverige på visse områder, f.eks. ældrepleje, har større erfaring med udlicitering, end vi har i Danmark.<sup>4</sup>

Bruttoliste      Spørgeskemaundersøgelsen resulterede i en bruttoliste over relevante udbud inden for de ti udvalgte serviceydelser, jf. bilag 3.

### 3.3.4 Case-studier

Udvælgelse af udbud      På basis af spørgeskemaundersøgelsen blev der om muligt udvalgt 3-5 cases inden for hvert af de ti ydelsesområder, jf. farvekoderne i ovennævnte bilag 3.

Interviews med nøglepersoner      For hver case blev der gennemført en række interviews med nøglepersoner hos udbyderen og leverandøren, jf. interviewguiden i bilag 4.

<sup>4</sup> I år 2000 havde Sverige 500 private aktører indenfor pleje- og omsorgssektoren med i alt 15.000 ansatte (Politiken 2000).

Gennem interviewene med udbyderen blev der tilvejebragt viden om bevæggrundene for de stillede arbejdsmiljøkrav, den præcise formulering af kravene, tildelt vægtning ved valg af tilbud, og om/hvordan udbyderen sikrer sig, at leverandøren lever op til kravene, samt hvilke eventuelle sanktioner der tages, hvis kravene ikke efterleves.

Derudover blev der gennemført interview med de aktuelle leverandører med henblik på at få viden om leverandørens opfattelse og håndtering af kravet, ved tilbudsgivning og efterfølgende ved levering af ydelsen.

I de tilfælde, hvor ydelsen havde været leveret i minimum seks måneder, blev der yderligere foretaget interviews med ansatte hos leverandøren, om hvorvidt de stillede arbejdsmiljøkrav havde haft en betydning for de udførendes arbejdsmiljø. Det blev tilstræbt, at mindst halvdelen af casene gav mulighed for denne type interviews.

Interviewreferater Hvert interview blev fastholdt i et internt referat. Hvert referat blev godkendt af den interviewede.

Case-notater Hvert case-studium blev fastholdt i et notat, jf. bilag 5-10, 12-16, 18-20, 22-26, 28-30, 32-35, 37-38 og 40-44, som blev skrevet på grundlag af referaterne.

### 3.3.5 Analyse

Analyse af cases For hver af serviceydelserne blev de indsamlede data analyseret, og der blev udarbejdet et katalog med eksempler på arbejdsmiljøkrav inddelt efter de enkelte serviceydelser.

Analysen bearbejdede de data, der er indsamlet om udbyderes, leverandørers og ansattes erfaringer gennem hele udbuds- og udliciteringsforløbet, det vil sige:

- Udbyderes bevæggrunde for de stillede arbejdsmiljøkrav
- Den præcise formulering af kravene i udbudsmaterialerne
- Om udbyderne skønner, at kravene har haft betydning for tilbudspriser eller kvalitet
- Hvordan tilbudsgivere har beskrevet, at de vil efterleve kravene
- Leverandørernes forståelse og håndtering af kravene i afgivne tilbud
- Udbyderes vægtning af kravene ved valg af tilbud
- Hvordan udbydere sikrer sig, at leverandører lever op til kravene
- Udbyderes eventuelle sanktioner overfor leverandører, hvis kravene ikke efterleves

- Leverandørers og ansattes vurdering af kravenes betydning for det arbejdsmiljø, som ydelserne leveres under

Analyse-notat                      Analysen af hver serviceydelse er afrapporteret i et notat, jf. bilag 11, 17, 21, 27, 31, 36, 39 og 45.

Katalog                              Kataloget blev i en test-version offentliggjort på <http://ftp.cowi.dk/udlicitering/index.html>

### 3.3.6 Workshop

Drøftelse af kataloget            For at supplere de anbefalelsesværdige arbejdsmiljøkrav, der kunne identificeres i eksisterende udbudsmaterialer, blev der afholdt en workshop, hvor udbydere og leverandører inden for de enkelte ydelsesområder samt medarbejdere hos leverandørerne og repræsentanter for arbejdsmarkedets parter kunne drøfte hvilke relevante og målbare arbejdsmiljøkrav, der i øvrigt med fordel kunne stilles i udbudsmateriale. Invitationen til workshoppen findes i bilag 50, og program samt deltagerliste findes i bilag 51.

De supplerende forslag til arbejdsmiljøkrav videreformidles sammen med de erfaringsbaserede gode eksempler på en måde, så det fremgår, at disse krav ikke er erfaringsbaserede. Workshopdeltagerne blev endvidere bedt om at kommentere de erfaringsbaserede eksempler.

Workshop-notater                    Resultatet af workshoppen blev fastholdt i fire notater, jf. bilag 52.

### 3.3.7 Afrapportering og formidling

Færdigt katalog                      Kataloget med eksempler på arbejdsmiljøkrav blev færdiggjort, jf. bilag 53.

Rapport                                Denne rapport samt en videnskabelig artikel om projektets hovedresultater blev udarbejdet.



## 4 Resultater

### 4.1 Spørgeskemaundersøgelsens resultater

Modtagere

Spørgeskemaet i bilag 2 blev udsendt til 356 danske udbydere og 21 svenske udbydere primo maj 2005. Svarfristen blev sat til den 17. maj 2005.

Ultimo maj 2005 blev der sendt en reminder til alle dem, der ikke havde svaret til svarfristens udløb.

Medio juni 2005 blev der for anden gang sendt en reminder til dem, der stadig ikke havde svaret på spørgeskemaet.

Første bruttoliste

Undersøgelsen resulterede i en bruttoliste over 41 udbud, hvor der i et eller andet omfang ifølge respondenterne var stillet arbejdsmiljøkrav. Tabel 1 viser, hvordan udbuddene fordeler sig på serviceydelser.

*Tabel 1. Antal udbud med arbejdsmiljøkrav pr. serviceydelse identificeret via spørgeskemaundersøgelsen blandt udbydere i Danmark og Sverige.*

Serviceydelse	Antal udbud
Rengøring	10
Vaskeriservice	2
Kantinedrift	1
IT-service/-support	0
Vejvedligeholdelse	4
Trykkerivirksomhed	0
Madudbringning	1
Buskørsel/kørselsordning	12
Drift af børneinstitution	0
Ældrepleje	2
Renovation	2
Andet	3
Flere forskellige	4
<b>I alt</b>	<b>41</b>

Vurdering af udbudene

Udbuddenes egnethed til case-studier blev vurderet på grundlag af spørgeskema-besvarelsene. Vurderingskriterierne fremgår af Tabel 2.

Tabel 2. Kriterium til vurdering af om et udbud er egnet til case-studium.

Kriterium	Egnet	Uegnet
Arbejds miljøkrav	Mange/interessante	Få/"ikke nye"
Leverandørdokumentation på overholdelse af krav	Ja	Nej
Vægtning af arbejds miljøkrav	Høj	Lav
Kontraktlængde	> ½ år	< ½ år
Kontrol med overholdelse af kravene	Ja	Nej
Sanktioner ved manglende overholdelse af krav	(Ja)	(Nej)
Positiv effekt på arbejds miljøet	Ja	Nej

På grundlag af vurderingskriterierne blev hvert udbud kategoriseret som egnet, måske egnet eller uegnet.

Resultatet af vurderingen var, at der var 12 egnede udbud, 16 måske egnede og 13 uegnede. Tabel 3 viser, hvordan de fordeler sig på serviceydelserne.

Tabel 3. Antal udbud pr. serviceydelse (identificeret via spørgeskemaundersøgelsen), der er egnede, måske egnede og uegnede til case-studier.

Serviceydelse	Antal			
	Egnede	Måske egnede	Uegnede	I alt
Rengøring	4	3	3	10
Vaskeriservice	0	1	1	2
Kantinedrift	0	0	1	1
IT-service/-support	0	0	0	0
Vejvedligeholdelse	0	3	1	4
Trykkerivirksomhed	0	0	0	0
Madudbringning	0	1	0	1
Buskørsel/kørselsordning	5	4	3	12
Drift af børneinstitution	0	0	0	0
Ældrepleje	0	1	1	2
Renovation	2	0	0	2
Andet	0	1	2	3
Flere forskellige ydelser	1	2	1	4
<b>I alt</b>	<b>12</b>	<b>16</b>	<b>13</b>	<b>41</b>

Udbuddene vurderet som egnede og måske egnede blev udvalgt til case-studier.

**Rundringning** Ud fra et ønske om at have 3-5 cases pr. serviceydelse blev der taget telefonisk kontakt til kommuner mv. for at identificere yderligere egnede udbud inden for de serviceydelser, hvor antallet af egnede og måske egnede var lavere.

**Anden bruttoliste** Dette resulterede i yderligere 16 udbud, således at antallet af udbud kom op på 57, heraf 17 egnede, 22 måske egnede og 18 uegnede. Tabel 4 viser deres fordeling på serviceydelserne.

*Tabel 4. Antal udbud pr. serviceydelse (identificeret via spørgeskemaundersøgelse og telefonisk kontakt til udbydere), der er egnede, måske egnede og uegnede til case-studier.*

Serviceydelse	Antal			
	Egnede	Måske egnede	Uegnede	I alt
Rengøring	4	3	3	10
Vaskeriservice	0	2	1	3
Kantinedrift	0	2	1	3
IT-service/-support	0	1	1	2
Vejvedligeholdelse	1	3	1	5
Trykkerivirksomhed	0	0	1	1
Madudbringning	0	1	0	1
Buskørsel/kørselsordning	5	5	3	13
Drift af børneinstitution	0	0	0	0
Ældrepleje	2	2	1	5
Renovation	3	0	2	5
Andet	1	1	3	5
Flere forskellige ydelser	1	2	1	4
<b>I alt</b>	<b>17</b>	<b>22</b>	<b>18</b>	<b>57</b>

Bilag 3 er en liste over samtlige 57 udbud. Hvert udbud er farvekodet således:

- Egnede: Grøn
- Måske egnede: Gul
- Ikke egnede: Rød

Det fremgår, at der er i alt 39 udbud, der er vurderet som egnede eller måske egnede til case-studier. De blev alle udvalgt til case-studier.

## 4.2 Oversigt over case-studierne

**Interview med udbydere**

Udbyderne bag de tilsammen 39 egnede og måske egnede udbud blev kontaktet med henblik på interviews til case-studierne. Grundet bortfald lykkedes det ik-

ke at gennemføre interview med alle udbydere. De pågældende udbud blev derfor ikke gjort til genstand for et case-studium. Bortfaldet blandt udbyderne skyldtes hovedsagelig travlhed - ikke mindst på grund af strukturreformen.

Interview med leverandører

I de tilfælde, hvor det lykkedes at gennemføre interview med udbyderen, blev der taget kontakt til leverandøren med henblik på interviews til case-studierne. Grundet bortfald lykkedes det ikke at gennemføre interview med alle leverandører. De pågældende udbud blev derfor ikke gjort til genstand for et case-studium. Bortfaldet blandt leverandørerne skyldtes ligeledes primært travlhed.

Interview med ansatte

I de tilfælde, hvor det lykkedes at gennemføre interview med leverandøren, blev der også anmodet om interview med en eller flere af de ansatte, som udførte den udliciterede serviceydelse, hvis leverandøren havde haft kontrakten med udbyderen i seks måneder eller længere. Grundet bortfald lykkedes det ikke at gennemføre interview med ansatte hos alle de leverandører, som havde haft kontrakten med udbyderen i seks måneder eller længere. De pågældende udbud blev dog alligevel gjort til genstand for et case-studium. Bortfaldet blandt de ansatte kan først og fremmest forklares med, at vi grundet manglende oplysninger fra arbejdsgiveren ikke kunne komme i kontakt med ansatte.

Interview med konsulenter

Inden for nogle få serviceydelser blev der gennemført interviews med konsulenter, som rådgiver udbydere om udbud og udlicitering af serviceydelser. Sådanne interviews udgør selvstændige case-studier.

Oversigt over cases

Resultatet er, at der er gennemført i alt 33 case-studier fordelt på otte serviceydelser, jf. Tabel 5.

Tabel 5. Oversigt over case-studierne og deres fordeling på serviceydelser.

Serviceydelse	Case nr.	Case	Interview med				Kommentar
			Udbyder	Leverandør	Ansæt	Konsulent	
Rengøring og vinduespolering	1	Rengøring og vinduespolering, Plantedirektoratet	✓	✓	✓		
	2	Rengøring, Randers Kommune	✓	✓	✓		
	3	Rengøring, Rødby Kommune	✓	✓			Intet interview med ansat, da kontrakten er udløbet
	4	Rengøring og vinduespolering, Vojens Kommune	✓	✓	✓		
	5	Rengøring, Rengøringsmægleren				✓	
	6	Vinduespolering, Københavns Kommune	✓	✓	✓		

Serviceydelse	Case nr.	Case	Interview med				Kommentar
			Udbyder	Leverandør	Ansæt	Konsulent	
Busdrift	1	Buskørsel, FynBus	✓	✓	✓		
	2	Buskørsel, Nordjyllands Trafikselskab	✓	✓	✓		
	3	Rutekørsel, Storstrøms Trafikselskab	✓	✓			Lykkedes ikke at få interview med ansat
	4	Buskørsel, Sydbus	✓	✓	✓		
	5	Buskørsel, Vejle Amts Trafikselskab	✓	✓	✓		
Specialkørsel	1	Skolekørsel, Fladså Kommune	✓	✓	✓		
	2	Handicapkørsel, Albertslund Kommune	✓	✓	✓		
	3	Specialkørsel, Juelsminde Kommune	✓	✓			Lykkedes ikke at få interview med ansat
Vejvedligehold	1	Vejvedligeholdelse, Frederiksborg Amt	✓	✓	✓		
	2	Park- og vejdrift i byområder, Holstebro Kommune	✓	✓	✓		
	3	Vejvedligehold PRAHL, Rådgivende Ingeniører A/S				✓	
	4	Drift, vedligehold og administration af udstyr for vintertjenesten, Odense Kommune	✓	✓	✓		
	5	Vejvedligeholdelse, Vejle Amt	✓	✓	✓		
Dagrenovation	1	Indsamling af affald i Haderslev Kommune	✓	✓	✓		
	2	Indsamling af affald i Hjørring Kommune	✓	✓	✓		
	3	Renovation, COWI A/S				✓	
Køkken- og kantinedrift	1	Køkkendrift og madleverance mv., Hørsholm Sygehus	✓	✓	✓		
	2	Køkken-, kantine- og kioskdirft på Amtets sygehuse, Frederiksborg Amt	✓	✓	✓		

Serviceydelse	Case nr.	Case	Interview med				Kommentar
			Udbyder	Leverandør	Ansæt	Konsulent	
	3	Leverance af mad til kantine på Misbrugscentret, Frederiksborg Amt	✓	✓			Ikke relevant med interview med ansat, da ingen ansatte blev overdraget, og da krav således var irrelevante
	4	Krav til arbejdsmiljø i udbud af drift af kantine og cafe, Bispebjerg og Frederiksberg Hospital og Rigshospitalet	✓				Intet interview med leverandør og ansat, da udbuddet blev aflyst. Casen alligevel medtaget grundet interessante krav
Vaskeriservice	1	Vask og leje af arbejdsbeklædning til medarbejdere inden for ældresektoren, Svendborg Kommune	✓	✓			Ikke relevant med interview med ansat, da øvrige data viste, at der reelt ikke var stillet krav
	2	Vask og leje af uniformer til hjemmeplejen, Gladsaxe Kommune	✓	✓			Lykkedes ikke at få interview med ansat
Ældrepleje	1	Samlede drift af tre omsorgscentre: Bakkebo, Skovsminde og Udsigten samt opgaver knyttet hertil, Græsted-Gilleleje Kommune	✓	✓	✓		
	2	Frit valg af personlige pleje og praktisk hjælp, Farum Kommune	✓	✓	✓		
	3	Frit valg af personlige pleje og praktisk hjælp, Karlebo Kommune	✓	✓			Lykkedes ikke at få interview med ansat
	4	Vaskeordning hos hjemmeboende, København Kommune	✓	✓	✓		
	5	Praktisk hjælp og personlige pleje, Lyngby-Tårnbæk Kommune	✓	✓			Lykkedes ikke at få interview med ansat

Case-rapporterne findes i bilag 5-10, 12-16, 18-20, 22-26, 28-30, 32-35, 37-38 og 40-44.

Analyse af cases	Inden for hver serviceydelse er der lavet en samlet analyse af case-studierne. Vigtige resultater af disse analyser formidles i de følgende otte afsnit (4.3 - 4.10), idet de samlede analyser findes i bilag 11, 17, 21, 27, 31, 36, 39 og 45.
Spørgsmål	<p>Formidlingen af resultaterne koncentrerer sig om følgende spørgsmål:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hvad er udbydernes bevæggrunde for de stillede arbejdsmiljøkrav?</li> <li>• Hvilke arbejdsmiljøforhold vedrører de stillede arbejdsmiljøkrav?</li> <li>• Hvordan forstår og håndterer leverandørerne arbejdsmiljøkravene?</li> <li>• Hvordan vægtede udbyderne arbejdsmiljøkravene ved valg af tilbud?</li> <li>• Hvordan sikrer udbyderne sig, at leverandører lever op til arbejdsmiljøkravene?</li> <li>• Hvilke sanktioner tager udbyderne i anvendelse, hvis leverandørerne ikke lever op til arbejdsmiljøkravene?</li> <li>• Hvilken betydning har arbejdsmiljøkravene ifølge leverandørerne og de ansatte haft for arbejdsmiljøet for de medarbejdere, som udfører serviceydelserne?</li> <li>• Hvad er udbydernes vurdering af sammenhængen mellem arbejdsmiljøkravene på den ene side og pris og kvalitet på den anden side?</li> </ul>
Tværgående analyse	Afslutningsvis er der lavet en analyse på tværs af de otte serviceydelser. Resultatet af denne analyse formidles i afsnit 4.11.

### 4.3 Rengøring og vinduespolering

Motiver bag arbejdsmiljøkravene	<p>Der er grundlæggende fundet tre grunde til, at udbyderne i casene har formuleret arbejdsmiljøkrav i deres udbud:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Et politisk ønske om at favorisere arbejdsmiljøbevidste leverandører - uden dog at feltet af tilbudsgivere indsnævres for meget</li> <li>• Så vidt muligt at sikre personalets arbejdsforhold efter udliciteringen</li> <li>• Ved at stille arbejdsmiljøkrav kan sygefraværet blandt leverandørens medarbejdere muligvis holdes på et lavt niveau. Lykkes det, skal leverandøren anvende færre vikarer, og det giver erfaringsmæssigt en bedre rengøring</li> </ul>
Arbejdsmiljøforhold i fokus	<p>De analyserede cases viser, at udbyderne af rengøring og vinduespolering stiller relativt få arbejdsmiljøkrav, og at mange af kravene er ens.</p> <p>Hyppest fokuserer kravene på de kemiske indholdsstoffer i rengøringsmidlerne. Denne fokus på de kemiske indholdsstoffer hænger sandsynligvis sammen</p>

med, at udbyderne tidligt fik fokus på at begrænse de ydre miljøpåvirkninger fra rengøring. Til tider er kravet om at undgå særlige indholdsstoffer stadig begrundet i hensynet til det ydre miljø, blot kan kravet så samtidig have en positiv sideeffekt på arbejdsmiljøet for rengøringsassistenterne og vinduespolererne (og på indeklimaet i de rengjorte bygninger).

#### Leverandørernes reaktion på arbejdsmiljøkravene

Hovedparten af de leverandører, der har vundet opgaverne i de analyserede cases udtaler, at arbejdsmiljøkravene ikke har ændret ved deres allerede etablerede praksis. Kravene fra udbyderne vurderes således af de valgte leverandører, ikke at være særlig progressive. Flere af de interviewede leverandører er indstillet på og efterspørger ligefrem, at udbyderne vil stille flere/skærpede arbejdsmiljøkrav, herunder krav til andet end det kemiske arbejdsmiljø.

Casene viser, at det kemiske arbejdsmiljø måske ikke er det arbejdsmiljøforhold, der opleves som det mest problematiske i rengøringsbranchen. Delvist vel fordi problemstillingen er i fokus hos udbyderne, og ifølge informanterne fordi leverandører generelt betragtet allerede anvender rengøringsmidler, der lever op til kravene. Samlet set er de væsentligste arbejdsmiljøproblemstillinger, der peges på i casene, og som informanterne mener kan påvirkes gennem udbydernes krav, følgende:

- Arbejdstempoet
- Produktionstiden (tidspunktet for rengøringen)
- De ergonomiske belastninger (rengøringsudstyr og -metoder)
- Den kemiske belastning (rengøringsmidlerne)
- Ulykkesrisici (vinduespolerernes stiger og lifte)

Arbejdstempoet, hvor arbejdstakten øges fra arbejdstakt 100 til 130 ved overgangen fra offentlig til privat overenskomst, omtales i samtlige cases som en overordnet problemstilling. Flere informanter finder, at der til dels har kunnet kompenseres for det øgede arbejdstempo gennem brug af ergonomisk bedre rengøringsudstyr og -metoder. Dog er det bekymrende, hvis prisen for rengøring stadig presses ned, da det fører til et stadigt øget arbejdstempo og/eller forringet kvalitet og mange klager fra brugerne af bygningerne. Flere af leverandørerne pointerer således vigtigheden af, at udbydere kræver oplyst, hvilket areal tilbudsgiverne forventer at gøre rent per tidsenhed med deres givne rengøringsmetoder, rengøringsudstyr og -midler. Ved at kræve disse oplysninger, sættes udbyder i stand til at sortere urealistisk lave tilbud fra og dermed virksomheder, hvis tilbud beror på et arbejdstempo, der er endnu højere end overenskomstens arbejdstakt på 130.

Produktionstiden, det vil sige det tidsrum, der skal gøres rent i, er et andet forhold, som informanterne fandt, havde stor betydning for arbejdsmiljøet. Der er undersøgelser, der peger på skadelige helbredsmæssige konsekvenser ved natarbejde, herunder at kvinder med natarbejde har en større hyppighed for brystkræft end kvinder med normal arbejdstid.<sup>5</sup> "Synlig rengøring", rengøring i dagtimerne, nævnes da også af de fleste informanter, som noget der bør tilstræbes

---

<sup>5</sup> David et al. (2001).



og måske decideret stilles krav om i udbudet. De fordele, der peges på ved den "synlige rengøring", er bl.a.:

- Mulighed for dialog med brugerne af bygningerne og dermed mulighed for at forebygge klager
- Større respekt om rengøringsarbejdet, når brugerne får "sat ansigt" på den/dem, der gør rent
- Bedre mulighed for et almindeligt fritids- og familieliv
- Bedre mulighed for at sikre rengøringskvaliteten, når rengøringsassistenten kan iagttage det rengjorte i almindeligt dagslys.

Der peges samtidigt på, at den ordregivende myndighed skal indstille brugerne på, at rengøringen skal udføres i dagtimerne, så brugerne ikke udviser modvilje. Færre informanter beretter, at de, eller nogen af deres kollegaer, har baseret sig på, at rengøringen ligger forskudt af almindelig arbejdstid og derfor nødt ser "synlig rengøring" stillet som et ultimativt krav. Med til diskussionen om "synlig rengøring" hører også, at rengøringsarbejde i dag primært udføres som et fuldtidsarbejde; der er altså i mindre udstrækning tale om medarbejdere, der nøjes med rengøringen som et deltidsjob, måske et studenterjob, 3-4-5 timer tidligt om morgenen eller sent om aftenen.

I hovedparten af casene nævnes ergonomiske, højdejusterbare rengøringsvogne, gulvvaskemaskiner, brug af mikrofiberklude etc. som nogle af de fremskridt, der er sket i branchen, og som kendetegner de gode leverandører. Flere informanter peger i undersøgelsen på det vanskelige i at formulere krav på det ergonomiske område. Vanskelighederne består i at være specifik, uden at diktere hvilket udstyr m.m. leverandøren skal anvende. Generelt er informanterne enige om, at det er væsentligt, at der stilles krav på området. Deres bud er, at udbydere kan stille krav om, at tilbudsgiverne skal oplyse hvilket udstyr, hvilke maskiner og hvilke arbejdsmetoder, de påtænker at anvende på de enkelte lokaliteter. På den baggrund kan udbyderen afveje, hvilket tilbud der - ergonomisk betragtet - er at foretrække. Dette kræver imidlertid, at den/de, der vurderer tilbudene, skal have indsigt i, hvilke ergonomiske belastninger det forskellige udstyr m.m. frembyder. Andre tilgange tager afsæt i, at de ergonomiske belastninger kan reduceres, ved at udbyder medvirker til en korrekt brug af grejet. Det vil sige, ved at udbydere stiller krav om, at rengøringsassistenterne har/får et grundlæggende rengøringskursus (AMU-kursus), jævnligt får undervisning af en fysio- eller ergoterapeut samt sikres løbende kontakt med en driftsleder, der skal sikre instruktion.

Som nævnt er det arbejdsmiljøforhold, der hyppigst stilles krav til i de analyse-rede cases, indholdsstofferne i rengøringsmidlerne. Det foreslås, at udbydere medvirker yderligere til at forebygge kemiske arbejdsmiljøproblemer ved at stille krav om, at den valgte leverandør straks efter kontraktindgåelse udarbejder de lovpligtige arbejdspladsbrugsanvisninger, der passer til den/de arbejdspladser, hvor rengøringsmidlerne skal anvendes. Kravet om, at rengøringsassistenterne har/får et grundlæggende rengøringskursus (AMU-kursus) vil ligeledes medvirke til, at rengøringsmidlerne kan håndteres sikkerhedsmæssigt korrekt. Enkelte informanter foreslår yderligere, at der stilles krav om danskkurser,

så alle rengøringsassistenterne kan læse og forstå rengøringsmidlernes data-/sikkerhedsblade, instruktioner og arbejdsplaner.

I flere af de analyserede cases peges der på, at udbyderne burde have større opmærksomhed på vinduespolerernes arbejdsmiljø, når rengøring og vinduespolering udbydes i samme udbud. Flere informanter anser det for det mest påkrævede for vinduespolererne, at udbyderne formulerer krav om brugen af stiger og lifte og dermed medvirker til at begrænse ulykkesrisici, samt at der stilles krav om gennemførelse af instruktion i løft af stiger.

Udover ovenstående arbejdsmiljøkrav, der er rettet mod rengørings- og vinduespoleringsydelsen, peges der på krav om, at tilbudsgivere skal have en arbejdsmiljø- og personalepolitik. Informanterne pointerer, at kravene skal formuleres, så dokumentationen for politikken ikke blot bliver et "glittet papir", men rummer indikationer på, at politikken er implementeret. Endelig nævner flere af informanterne, at kravet om at gøre virksomhedsoverdragelsesloven gældende samt en lang kontraktperiode har en positiv effekt på arbejdsmiljøet (mindsker utryghed).

#### Vægtning af arbejdsmiljøkrav

I alle de gennemgåede cases er ydelsen udbudt efter tildelingskriteriet "det økonomisk mest fordelagtige" tilbud, hvorved der er mulighed for at lade arbejdsmiljø indgå som et (del)kriterium, der tillægges vægt ved sammenligningen af tilbud.

Kun i et enkelt af de betragtede udbud er arbejdsmiljø imidlertid nævnt som et selvstændigt kriterium: "Arbejds miljø (metoder/teknologi mv)". Det er ikke i dette tilfælde oplyst, hvor stor vægt kriteriet indgår med. I et andet udbud er arbejdsmiljø nævnt som et delkriterium sammen med miljø: "Miljø- og arbejdsmiljøforhold". Heller ikke i dette tilfælde er det oplyst, hvor stor vægt delkriteriet indgår med. Ifølge udbyderne indgår arbejdsmiljø i yderligere to af de betragtede udbud som et "ikke nævnt" element under følgende delkriterier: "Miljøforhold", der blev vægtet med 10 %, og "Organisation og uddannelsesplaner", der blev vægtet med 2 %.

Selv i de analyserede cases, som er udvalgte fordi udbyderne *har* formuleret arbejdsmiljøkrav i udbudene, indgår arbejdsmiljø således sjældent som et selvstændigt (del)kriterium. Det betyder ikke i sig selv, at udbyderne ikke tillægger arbejdsmiljøet nogen betydning. Udbyderne kan blot have valgt at beskrive arbejdsmiljøkravene som ultimative krav, som den leverandør, der tegnes kontrakt med, skal leve op til, og hvor en eventuelt bedre performance end den krævede ikke vægtes ved en vurdering og sammenligning af tilbudene. Samtlige interviewede leverandører af rengøring så imidlertid gerne, at udbyderne lagde større vægt på arbejdsmiljøet end det, de oplever (er vidende om) i dag.

En del af de udbud, der er betragtet i casene er offentliggjorte før de nye udbudsbekendtgørelser trådte i kraft. Det betyder, at der på udbudstidspunktet ikke var stillet krav om, at udbudsmaterialet skulle rumme oplysninger om den procentvise vægtning, selvom tildelingskriteriet var det "økonomisk mest fordelagtig" tilbud. Dette gør, at nogle leverandører ikke har været vidende om, hvilken vægt udbyder præcist har lagt på arbejdsmiljøet. Dog er det helt gen-

nemgående, at leverandørerne opfatter prisen som det afgørende, og flere opfatter, at prisen er altafgørende – også selvom tildelingskriteriet er ”det økonomisk mest fordelagtige”.

**Dokumentationskrav** De analyserede cases viser, at der i udbudene er stillet krav om fremsendelse af dokumentation af arbejdsmiljøforhold på to forskellige tidspunkter, 1) ved tilbudsgivning og/eller 2) når kontrakten er underskrevet. Derudover er der i enkelte tilfælde også stillet krav om dokumentation fra potentielle tilbudsgivere ved prækvalificering.

Flere af de interviewede udbydere nævner, at den dokumentation, som tilbudsgiverne fremsender, kan være vanskelig at sammenligne, hvilket egentlig er hensigten, når udbyder vil bruge dokumentationen til at tildele tilbudsgiverne point for deres arbejdsmiljøperformance. Dette kan skyldes, at udbyderne i nogen udstrækning beder om temmelig vidtfavnende dokumentation. Således giver et krav om, at tilbudsgiver skal vedlægge virksomhedens arbejdsmiljøpolitik ifølge de interviewede udbydere anledning til meget ”festtaleagtige” papirer, der eventuelt (uretmæssigt) favoriserer store leverandører.

Flere af de interviewede leverandører pointerer, at det er vigtigt, at den krævede dokumentation er specifik, så vurderingen af de enkelte tilbud bliver retfærdig.

**Opfølgning på arbejdsmiljøkravene** Det er meget lidt, der er skrevet i de udbud, casene omhandler, om opfølgning og kontrol i løbet af kontraktperioden.

Det er også sjældent, der i realiteten foregår en opfølgning/kontrol af de stillede arbejdsmiljøkrav. Dog er der et eksempel på, at en udbyder har rykket for, at den lovede rådgivning ved en fysio- eller ergoterapeut finder sted. Enkelte udbydere har givet udtryk for, at der ikke følges op på arbejdsmiljøkravene, medmindre udbyder fornemmer, at der er ”noget galt” eller modtager deciderede klager.

Hovedparten af leverandørerne og medarbejderne hos leverandørerne efterspørger en opfølgning/kontrol. Uden dette opfattes arbejdsmiljøkravene som useriøse og ”noget der alligevel ikke rigtig lægges vægt på”. Enkelte udbydere har ved interviewene påpeget, at arbejdsmiljøkravet rummer en vis ”signalværdi”.

**Sanktioner ved manglende overholdelse af arbejdsmiljøkravene** Det er typisk for de analyserede cases, at der er sanktioner i form af refusion på ydelsen, hvis ikke rengøringskvaliteten er i orden. Tilsvarende bestemmelser er ikke gældende, hvis de stillede arbejdsmiljøkrav ikke opfyldes, eller der er mangler i arbejdsmiljøarbejdet. I en af casene kan kontrakten ophæves i tilfælde af, at leverandøren misligholder kontrakten, fx ved ikke at overholde arbejdsmiljølovgivningen.

En leverandør mener, at der burde gælde de samme sanktioner for manglende overholdelse af arbejdsmiljøkravene, og to af de interviewede medarbejdere er enige heri. Den ene medarbejderrepræsentant ønsker desuden, at udbyder i sidste ende kan ophæve kontrakten og tilbagetage serviceydelser. De øvrige leve-

	<p>randører mener, at udbyder skal påpege mangler ved arbejdsmiljøet og herefter give leverandøren en frist til at udbedre manglerne.</p>
Effekter for arbejdsmiljøet	<p>Både hos udbydere og leverandører er der delte meninger om, hvorvidt de stillede arbejdsmiljøkrav har haft en effekt på de udførendes arbejdsmiljø.</p> <p>I tre af de fem cases tilkendegiver udbyder, at arbejdsmiljøkravene har haft en effekt og har givet et bedre arbejdsmiljø for de udførende. Udbyderne peger på, at udstyr, rengøringsmetoder samt ændret brug af rengøringsmidler har forbedret arbejdsmiljøet. Der er dog flere udbydere, der også peger på, at rengøringspersonalet skal arbejde hurtigere, og at dette har en negativ effekt på arbejdsmiljøet.</p> <p>Leverandørerne derimod tilkendegiver i fire cases, at de ikke mener at de stillede arbejdsmiljøkrav generelt har haft en effekt, da leverandøren i forvejen havde en praksis svarende til de stillede krav. De peger dog på, at en lang kontraktperiode er positiv for arbejdsmiljøet, ligesom krav om virksomhedsoverdragelse har givet medarbejderne tryghed, samt at krav om rådgivning fra fysioterapeut og krav om AMU-kursus har haft en effekt.</p> <p>I tre af de analyserede cases peger medarbejderne på, at arbejdsmiljøforholdene, fx med hensyn til arbejdsredskaber, metoder og rengøringsmidler, er blevet forbedret efter udliciteringen. Medarbejderne er ikke sikre på, om forbedringerne skyldes udbyders krav til arbejdsmiljø, eller om forbedringerne er sket på grund af leverandørens praksis på området.</p>
Effekter for pris og kvalitet	<p>Hverken udbydere eller leverandører i de analyserede cases mener, at de stillede arbejdsmiljøkrav har betydet noget for prisen eller kvalitet af den leverede ydelse.</p> <p>Den samlede analyse af de seks cases vedrørende rengøring og vinduespøling, herunder formuleringen af de konkrete krav, findes i bilag 11.</p>

#### 4.4 Busdrift

Motiver bag arbejdsmiljøkravene	<p>Bevæggrundene for at stille arbejdsmiljøkrav er primært at</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• der er et politisk ønske om at favorisere arbejdsmiljøbevidste leverandører (uden dog at feltet af tilbudsgivere snævres for meget ind)</li> <li>• personalets arbejdsforhold så vidt muligt ønskes sikret efter udliciteringen</li> </ul>
Arbejds miljøforhold i fokus	<p>De analyserede cases viser, at udbyderne ofte stiller enslydende arbejdsmiljøkrav. Arbejds miljøkravene er på flere områder konkrete og i et vist omfang målbare.</p> <p>Der stilles i alle casene krav om, at ydelsen er omfattet af "Lov om lønmodtagernes retsstilling ved virksomhedsoverdragelse" og "EU-overførselsdirektiv". Herudover er uddannelse et centralt og højt prioriteret område, idet flere trafik-</p>

selskaber lægger vægt på, at det er gennem uddannelse, at der gives mulighed for at kommunikere med chaufførerne og forklare emner som køreplaner, billetteringsystemer o. lign.

Casene viser desuden, at der er fokus på bussernes indretning og udstyr, og der stilles fx kvantitative krav til det maksimale lydniveau i busserne, ventilations- og varmesystemets indretning og kapacitet samt til rengøring og vedligehold af busparken.

De analyserede cases og "Projekt SundBus", der er et stort interventionsprojekt gennemført af Arbejds miljøinstituttet om sundhedsfremme for buschauffører, viser, at branchen forholder sig aktivt til arbejdsmiljø.<sup>6</sup> De væsentligste arbejdsmiljøforhold, der peges på i Arbejds miljøvejviseren, er:<sup>7</sup>

- Planlægning og organisering, herunder stramme køreplaner
- At tiltrække og fastholde kvalificeret arbejdskraft på et rummeligt arbejdsmarked
- De psykosociale belastninger (konflikthåndtering, stressforebyggelse, vold og voldsforebyggelse)
- Fysiske forhold

Især de interviewede medarbejdere påpeger, at de oplever jævnlige stramninger i køreplanerne, hvilket opleves som en stressfaktor. Det angives at være en belastning at være bagud i forhold til køreplanen, samtidig med at det giver anledning til irritation og vrede hos passagererne. Problemet med de stramme køreplaner opleves knapt så belastende hos henholdsvis leverandører og trafikelskaber. De er bekendte med, at chaufførerne oplever disse belastninger og gør en del ud af at oplyse om køreplanernes sammensætning på møder og uddannelse, samtidig med at der løbende holdes øje med trafikens udvikling, ændringer på vejnettet (bump o. lign). Tilsvarende arbejdes der løbende med at tilpasse køreplaner til vejnettets beskaffenhed og trafikens udvikling, dog ikke altid med så optimal en effekt som chaufførerne kunne ønske det.

Ved transport af passagerer knytter de psykiske belastninger sig især til risikofaktorer som skæve arbejdstider og skiftearbejde, manglende indflydelse på eget arbejde, tidspres, for store krav til koncentration og opmærksomhed, for små krav til viden og kunnen, ringe social støtte, frygt for fremtiden, risiko for vold og trusler om vold.

I hovedparten af casene nævnes det psykiske arbejdsmiljø som et højt prioriteret indsatsområde, som dels kendetegner de gode leverandører, og som dels er en forudsætning for at kunne levere en kvalificeret og driftssikker ydelse til passagererne. Flere informanter peger i undersøgelsen på det vanskelige i at formulere krav til det psykiske arbejdsmiljø. Vanskelighederne består i at være specifik, med hensyn til at kunne sikre dokumentation på eksempelvis sygefravær, personaleomsætning og øvrige tiltag for at udvikle et godt psykisk arbejdsmiljø, uden at komme for meget i detaljer omkring, hvordan leverandøren

<sup>6</sup> Jf. Poulsen *et al.* (u.å.), Poulsen *et al.* (2002) og Bonnén (2003).

<sup>7</sup> Arbejdstilsynet (2007a).

skal arbejde med disse forhold. Generelt er trafikskaberne enige om, at det er væsentligt, at der stilles krav på området, men at det også er et område, hvor udbyder risikerer at bevæge sig for langt ind i leverandørens ledelsesret. Samme holdning tilkendegiver leverandørerne. Deres bud er, at udbyderne kan stille krav om, at tilbudsgiverne skal oplyse om uddannelsesplaner, volds- og ulykkesforebyggelse.

I de senere år har branchen arbejdet meget med at nedbringe pengebeholdningen i busserne for på den måde at forebygge konflikter og vold. Denne indsats har medført et fald i trusler og vold, men helt at afskaffe volden er vanskeligt. Erfaringen viser, at en bus der er forsinket, mange mennesker, dårligt vejr osv. påvirker passagerer, så nogle bliver verbalt truende og nogle bliver også fysisk voldelige. I erkendelse af, at det er umuligt at ændre passagerernes adfærd, har branchen fokuseret på forebyggelse af disse situationer gennem uddannelse i konflikthåndtering.

Chaufførerne udsættes især for følgende fysiske belastninger: Belastninger på bevægeapparatet i forbindelse med belastende arbejdsstillinger, støj, vibrationer og et dårligt indeklima.

Flere cases indeholder krav til indretning af chaufførarbejdspladsen, hvor der i nogle cases henvises til Arbejdstilsynets vejledning.<sup>8</sup> I tilknytning hertil beskriver et trafikskab, at indretning af chaufførarbejdspladsen i nye busser skal ske i samarbejde med repræsentanter for chaufførerne.

For at forbedre støjforholdene i busserne stilles der ofte krav om, at det indvendige støjniveau højst må være 72 dB(A) overalt i en højde af 1,2 m over gulv ved 50 km/t.

Indeklimaproblemer forekommer ofte ved arbejde i omgivelser med luftforurening, varme, kulde og støv og træk. Undersøgelser har vist, at chauffører har en større risiko for at udvikle kræftsygdomme, f.eks. lunge- og blærekræft end gennemsnittet af beskæftigede. Luftforurening specielt i større byer er kendt og kan være medvirkende til, at chauffører har større risiko for at udvikle kræftsygdomme.

Branchen har foretaget en del tiltag for at afhjælpe disse arbejdsmiljøproblemer. En behageligt opvarmet bus er at foretrække for passagerne, men det er også en fordel for chaufførerne. Derfor har hovedparten af casene indeholdt et krav om, at bussen skal være opvarmet til første tur samt formuleret krav om at busserne skal være udstyret med klimaanlæg, som sikrer et behageligt indeklima og som kan reguleres af chaufføren.

Trafikskaberne har opmærksomheden rettet mod, at kravene er skærpet de senere år og at man måske i de seneste udbud har nået grænsen for, hvor meget man yderligere skal skærpe kravene. Derfor pointeres det, at det skal respekteres, at det er leverandørernes ansvar at drive deres virksomheder, og at trafikskaberne køber en vare, som de grundlæggende må have tillid til bliver ud-

---

<sup>8</sup> Arbejdstilsynet (1985).

ført tilfredsstillende. Casene viser, at leverandører af busdrift til den kollektive trafik har sat sig godt ind i, hvilke krav der stilles, og at de således er i stand til at give fyldestgørende beskrivelser af, hvordan de vil sikre driftssikkerhed og kvalitet i ydelsen. Eksempelvis beskrives det, hvordan der løbende holdes kurser og personalemøder, hvordan der arbejdes med forebyggelse af sygefravær og fastholdelse af syge medarbejdere, ligesom der forefindes beskrivelser af kriseberedskab ved ulykker, vold og trusler.

De analyserede cases viser, at udbydere i de amtslige trafikelskaber og HUR bliver tiltagende præcise i formuleringerne af arbejdsmiljøkravene jo yngre udbudet er. Videre inspirerer udbydere hinanden, således at de nyeste udbud er meget sammenlignelige. Dette ser både udbydere og leverandører som noget positivt, idet det gøre det lettere for leverandørerne at dokumentere deres tilbud, ligesom det set fra udbyders side bidrager til at højne branchens arbejdsmiljø, hvilket både udbydere, leverandører og chauffører ser som et fælles mål.

Leverandørernes reaktion på arbejdsmiljøkravene

De leverandører, der har vundet opgaverne i de analyserede cases, udtaler, at arbejdsmiljøkravene ikke har medført ændringer i deres arbejdsmiljø, da de allerede har en etableret praksis med fokus på arbejdsmiljøet. Det generelle indtryk fra interviews med udbydere og leverandører er, at der i store træk er en fælles holdning til, at udvikling af arbejdsmiljøet er en meget central faktor i bestræbelserne på at bekæmpe branchens arbejdsmiljøproblemer og for på sigt at kunne rekruttere og fastholde kvalificeret arbejdskraft.

Der er tilfredshed med, at udbydere tilstræber at formulere enslydende arbejdsmiljøkrav, da det gør det lettere for tilbudsgivere at dokumentere, hvordan arbejdet med arbejdsmiljøkravene foregår i virksomhederne. Flere af de interviewede leverandører er indstillet på, at udbydere stiller arbejdsmiljøkrav, og de vurderer generelt, at de stillede arbejdsmiljøkrav er fornuftige og relevante, men ikke særligt progressive. Medarbejderne vurderer generelt, at det er vigtigt, at udbydere stiller krav til arbejdsmiljøet. I de fleste cases kender medarbejderne til, at der stilles arbejdsmiljøkrav. Med undtagelse af krav til uddannelse af chaufførerne kender medarbejderne dog ikke den detaljerede ordlyd af kravene.

Flere af de interviewede udbydere og leverandører tilkendegiver deres overvejelser om, hvorvidt man har nået grænsen for, hvor skrappe krav udbydere kan formulere uden, at udbydere bliver involveret i leverandørens virksomhed og hans formelle ansvar for arbejdsmiljøet.<sup>9</sup>

Vægtning af arbejdsmiljøkrav

Analysen af casene viser, at udbydere typisk vælger at udbyde efter tildelingskriteriet ”det økonomisk mest fordelagtige tilbud”.

I alle fem cases omfattende i alt syv udbud er der i tildelingskriterierne valgt at tillægge prisen størst vægt - i flere cases med 60 %. Derudover er de i alle cases fokus på kvalitet og drift. I fire af udbuddene er arbejdsmiljø et delkriterium

<sup>9</sup> De udsagn, der refereres til her, kan synes at være i modstrid med de udsagn, der refereres ovenfor om, at kravene ikke er progressive. Analysen i bilag 17 har ikke noget bud på, hvordan den tilsyneladende modstrid skal forstås, men et bud er, at kravene først opfattes som progressive, når udbydere bliver involveret i leverandørens arbejdsmiljø.

under "kvalitet og drift". Som del af dette delkriterium vægtes arbejdsmiljø mellem 10 % og 25 %.

De udbydere, der benytter sig af at vægte de forskellige krav, der beskrives i udbudet, er tilfredse med den opstillede systematik. Begrundelsen herfor er, at vægtningen bidrager til at vurdere om dokumenterede data er anvendelig, det bidrager til at udbyder bedre er i stand til at overskue alle informationer, samtidig med at det sikres at alle tilbudsgivere bliver behandlet retfærdigt og ordentligt. Yderligere har flere udbydere nævnt, at offentliggørelsen af vægtningen har den fordel, at samtlige tilbudsgivere ved, hvad de bliver vurderet på.

Ved vurderingen anvender to trafikkselskaber en karakterskala, som nedenstående:

Karakter	Betegnelse
0	Uacceptabelt
50	Delvis acceptabelt
70	Acceptabelt
90	Tilfredsstillende
100	Meget tilfredsstillende

Et trafikkselskab fortæller, at der i forbindelse med udbudet var flere tilbud, hvor beskrivelserne af arbejdsmiljøet var acceptable, og de fik dermed en neutral karakter. Herved opdagede udbyder, at der manglede nogle nuanceringsmuligheder, idet springet fra 70 til 90 var for stort. I forlængelse heraf overvejer udbyder, at indsætte karakteren 80 med henblik på at skabe mere smidighed i vægtningen.

Udviklingen i den kollektive busdrift går i retning af, at stadig flere leverandører bliver arbejdsmiljøcertificeret. En byder, der er arbejdsmiljøcertificeret, bliver tildelt højeste karakter i vægtningen. Set fra udbyders side giver det mulighed for objektivt og ud fra nogle standardiserede bedømmelser, at kunne vurdere tilbudsgivers arbejdsmiljø. Set fra leverandørens side vurderes arbejdsmiljøcertificeringerne tilsvarende positivt, dels letter det arbejdet med at arbejde forebyggende med arbejdsmiljøet i hverdagen, dels bidrager certificeringen til at gøre arbejdet med dokumentation ved tilbudsgivning lettere. Dog nævner en af de interviewede leverandører, som er arbejdsmiljøcertificeret, at det har givet ham mere arbejde. Når der tidligere opstod problemer kunne de løses ved en snak, men nu skal det beskrives og dokumenteres, hvad problemet omhandler, og hvordan det tænkes løst.

Leverandørerne vurderer generelt, at det er positivt, at udbyder i udbudsmaterialet offentliggør, hvordan de vil vægte tilbudet. Fordelene ved vægtningen af de forskellige krav er, at alle tilbudsgivere har den samme information og kendskab til, hvad udbyder lægger vægt på, hvilket medvirker til at tilbudsgiver kan målrette sit tilbud. Flere leverandører har i interviewene gjort opmærksom på, at de ser det som positivt at de forskellige trafikkselskabers udbudsmateriale,



herunder krav og vægtning, ligner hinanden. Det letter nemlig tilbudsgivers arbejde, når der er en vis sammenlignelighed imellem de forskellige udbud.

**Dokumentationskrav** De analyserede cases viser, at der i udbudene er stillet krav om fremsendelse af dokumentation af arbejdsmiljøforhold ved tilbudsgivning. Derudover er der i enkelte tilfælde også stillet krav om dokumentation vedrørende arbejdsmiljø fra potentielle tilbudsgivere ved prækvalificering.

Det er gennemgående i de analyserede cases, at udbyder stiller krav om, at tilbudsgiver bl.a. konkretiserer, hvilken organisation og hvilke ressourcer, der vil blive anvendt til at gennemføre kørslen. Der ønskes som hovedregel en redegørelse for organisation, ressourcer og arbejdsmiljø, hvori tilbudsgiver beskriver, hvordan driftsledelsen vil blive varetaget, og hvordan kvalitetskravene vil blive opfyldt. Yderligere skal der redegøres for uddannelse af nye chauffører og efteruddannelse for rutinerede chauffører. Nogle udbydere stiller også krav til dokumentation af personaleomsætning og fravær.

De interviewede udbydere nævner, at den dokumentation tilbudsgiverne fremsender i det store hele er let at sammenligne, hvilket er hensigten, når udbyder vil bruge dokumentationen til at tildele tilbudsgiverne point for deres arbejdsmiljøperformance. Dog nævnes det også, at der er stor opmærksomhed på, at nogle af de mindre vognmænd ikke har samme ressourcer til at beskrive og dokumentere deres forhold som de store entreprenører. Samtlige interviewede udbydere har pointeret, at dette ikke må blive et problem for de mindre vognmænd, som kan have et sikkert og sundt arbejdsmiljø, de har det blot ikke nedskrevet.

Da flere af udbyderne samarbejder omkring udvikling og evaluering af udbudsmateriale, viser det sig generelt et homogent og specificeret dokumentationsmateriale, som gør det lettere for tilbudsgiverne at afgive tilbud. Flere tilbudsgivere har således oplyst, at de på grund heraf relativt let kan byde på forskellige udbud uden at investere mange kræfter i at dokumentere arbejdsmiljøet.

Flere af de interviewede leverandører pointerer, at det er vigtigt, at den krævede dokumentation er specifik, så vurderingen af de enkelte tilbud bliver retfærdig.

Hverken udbydere eller tilbudsgivere havde ved interviewene forslag til yderligere krav til dokumentation for at kunne vurdere, om tilbudsgiver i praksis er i stand til at leve op til kravene. Der tilkendegives i det store hele tilfredshed med de krav, der stilles til dokumentation, og tilsvarende tilfredshed med tilbudsgiveres kvalitet i dokumentationen. Tilsvarende tilkendegiver leverandørerne tilfredshed med, at kravene til dokumentation er kendt af alle.

Selv om der blandt de interviewede tilkendegives tilfredshed med dokumentationskravene, er der også nogle, der tilkendegiver, at der er røster i branchen, der er utilfredse med fremgangsmåden. Således stiller nogle leverandører spørgsmålstegn ved metodens gennemskuelighed, idet det ikke er tydeligt for dem, hvad udbyder bruger informationerne til. Tilsvarende fortælles det, at der er nogle i branchen, der mener, at dokumentationskravene inviterer til at synliggø-

	<p>re nogle forretningshemmeligheder, fx undrer det nogle, at udbyder gerne vil have kendskab til fravær og personaleflow.</p>
Opfølgning på arbejdsmiljøkravene	<p>I flere cases finder udbyder det vanskeligt at følge op på, om arbejdsmiljøkravene overholdes. Når der følges op, følges der op på krav, som vedrører uddannelse, rengøringsprogram og støj, mens nogle af de øvrige arbejdsmiljøkrav udpeges som vanskelige at følge op på, da udbyder ikke har værktøjerne til dette brug. Et trafikskabselskab har taget kontakt til Arbejdstilsynet med henblik på at udvikle et redskab, der er velegnet til opfølgning. Udvikling af redskaber til kontrol viste sig at være vanskeligere end først antaget, og er derfor opgivet indtil videre. Tilsvarende har et andet trafikskabselskab ved deres sidste udbud ønsket at stille nogle målbare krav til arbejdsmiljøet, f.eks. fravær og personaleomsætning. Det viste sig imidlertid at være for vanskeligt at bruge fraværstatisikker som måleredskab, da de let kommer i konflikt med intentionerne i det rummelige arbejdsmarked. Opfølgningen i de fleste cases foregår som en dialog mellem udbyder og leverandør, fx på møder.</p> <p>Der er blandt tilbudsgivere en holdning til, at hvis udbyder ikke har intentioner om at følge op på de formulerede krav, så skal de helt lade være med at formulere dem – og i stedet tro på tilbudsgivers evne og intentioner om at drive en ordentlig forretning med et godt arbejdsmiljø.</p> <p>Opfølgning og kontrol på om ydelsen leveres som aftalt, ses af både udbyder og leverandør som en naturlig følge af, at udbyder selvfølgelig følger op på, om den vare, der er købt, leveres som aftalt. En enkelt medarbejder har udtrykt utilfredshed med, at der kan gå lang tid fra en uheldig hændelse er opstået, til chaufføren bliver informeret om, at det er blevet bemærket af en kontrollør. Konsekvensen kan være, at chaufføren ikke kan huske hændelsen, og derfor ikke er i stand til at give en fyldestgørende forklaring, hvilket kan have meget uheldige følger, hvis der bliver idømt bod for hændelsen.</p> <p>Casene viser, at der er forholdsvis få beskrivelser af udbyders kontrol i i løbet af kontraktperioden.</p> <p>Det er relativt sjældent, at der i realiteten foregår en opfølgning/kontrol af de stillede arbejdsmiljøkrav. Et par trafikskabselskaber følger op og kontrollerer de eksakte arbejdsmiljøkrav, fx rengøringsprogram, støj, og uddannelseskrav, og flere trafikskabselskaber kræver, at de skal orienteres om korrespondance med Arbejdstilsynet. Enkelte udbydere giver udtryk for, at der ikke følges op på arbejdsmiljøkravene, medmindre udbyder fornemmer, at der er ”noget galt” eller modtager decideret klager.</p> <p>Hovedparten af leverandørerne og deres medarbejdere efterspørger en opfølgning/kontrol. Uden dette opfattes arbejdsmiljøkravene som useriøse.</p>
Sanktioner ved manglende overholdelse af arbejdsmiljøkravene	<p>Bod ved manglende opfyldelse af stillede arbejdsmiljøkrav ses i enkelte udbud.</p> <p>Der er generelt ikke overvejelser om at give bonus til de leverandører, der er særlig gode på arbejdsmiljøområdet. Arbejdsmiljø opfattes som et anliggende</p>

mellem arbejdsgiver og -tager, og et bonussystem vil være vanskeligt at praktisere på dette område.

En af de analyserede cases viser, at det til dels kan lade sig praktisere at give bonus. Et trafikskab har indført bonus på kundetilfredshed, som bl.a. ses som udtryk for et godt arbejdsmiljø for chaufføren. For at motivere leverandørerne til at leve op til de krav, der er blevet formuleret i udbudet og hermed skabe kundetilfredshed, kan leverandørerne opnå en attraktiv bonus på op til 10 mio.

#### Effekter for arbejdsmiljøet

Der er delte meninger i casene om, hvorvidt arbejdsmiljøet bliver bedre, når der stilles arbejdsmiljøkrav. Udbyderne mener generelt, at medarbejderne finder det positivt, at der bliver stillet krav til arbejdsmiljøet. Nogle af udbyderne modtager feedback om arbejdsmiljøkravenes effekt på møder og kurser med chaufførerne. Feedbacken peger på, at chaufførerne opfatter de stillede arbejdsmiljøkrav som et positivt træk.

I tre af casene har udbyder vanskeligt ved at vurdere, om de stillede arbejdsmiljøkrav reelt har haft en effekt på arbejdsmiljøet. I en af de tre cases påpeger udbyder dog, at kravene til uddannelse har haft en positiv effekt. I de øvrige cases siger udbyder, at arbejdsmiljøkravene kan være med til at skabe tryghed i arbejdet for de ansatte, samt at opstilling af arbejdsmiljøkrav giver mere fokus på arbejdsmiljøet hos leverandøren. En udbyder fremhæver desuden, at arbejdsmiljøkravene skaber en ensartethed i branchen.

I halvdelen af casene mener leverandøren, at arbejdsmiljøkrav har en positiv effekt på medarbejdernes arbejdsmiljø. I en case påpeges det dog, at det ikke har været gældende i det konkrete tilfælde, da leverandøren allerede levede op til arbejdsmiljøkravene på forhånd.

De leverandører, som ikke mener, at de stillede arbejdsmiljøkrav har haft en effekt på arbejdsmiljøet, påpeger alle, at de stillede arbejdsmiljøkrav dog har givet en større fokus på arbejdsmiljøområdet.

Blandt de fem medarbejdere, der er blevet interviewet mener tre, at arbejdsmiljøkravene har haft en positiv indflydelse på arbejdsmiljøet. En af medarbejderne påpeger, at arbejdsmiljøkravene er en garanti for at arbejdsmiljøet er i orden. To medarbejder mener ikke at arbejdsmiljøkravene har haft en nævneværdig effekt på arbejdsmiljøet. Denne vurdering skal ses i lyset af, at medarbejderne ikke forventer, at kravene ændrer grundlæggende på arbejdsforholdene, da vognmanden som udgangspunkt følger loven, og dermed opfylder de krav udbyder stiller.

#### Effekter for pris og kvalitet

Der er blandt udbydere og leverandører forskellig opfattelse af om arbejdsmiljøkravene påvirker pris og kvalitet.

Hovedparten af udbyderne mener ikke, at arbejdsmiljøkravene påvirker prisen. Hvis der er en påvirkning, er den marginal. Udbyderne er generelt overbevidste om, at arbejdsmiljøkravene påvirker kvaliteten af ydelsen i positiv retning, der peges blandt andet på at en god dialog med chaufførerne giver en bedre kvali-

tet. I en case påpeger udbyder, at der er valgt tilbud, som ikke var billigst, men hvor kvaliteten, herunder arbejdsmiljøet var god.

Halvdelen af leverandørerne oplyser, at de stillede krav naturligvis har en indflydelse på pris og kvalitet, men at arbejdsmiljøkrav og løbende forbedringer i arbejdsmiljøet er vanskelige at prisfastsætte. En leverandør mener ikke, at en god pleje af personalet koster. Det er også nogle leverandørers erfaringer, at det godt kan lade sig gøre at vinde et udbud, selvom prisen er lidt højere end konkurrenternes, hvis det kan dokumenteres, at bl.a. arbejdsmiljøet er tilfredsstillende.

Den samlede analyse af de fem cases vedrørende busdrift, herunder formuleringen af de konkrete krav, findes i bilag 17.

## 4.5 Specialkørsel

Motiver bag arbejdsmiljøkravene

På specialkørselsområdet viser de betragtede cases, at udbydernes begrundelse for at stille arbejdsmiljøkrav er et stort fokus på at sikre borgerne en driftssikker transport samt en venlig og hjælpsom chauffør, der er i stand til at kunne samarbejde med borgerne og personalet på skoler, ældrecentre, behandlingssteder osv.

Udbyderne påpeger desuden, at chaufførernes arbejdsmiljø er væsentligt for, at sikre en god transport, og at chaufførerne forstår de specielle forhold, der knytter sig til serviceydelser med fx specialskoleelever, der kan stille særlige krav til chaufførernes pædagogiske kompetencer.

I en af casene fremhæver udbyder desuden, at kommunen er meget opmærksom på at sikre et godt arbejdsmiljø for sine ansatte, og at det derfor ikke er en fremmed tanke at tænke arbejdsmiljøkrav ind i udbudsmaterialet. Krav om benyttelse af trappelift er fx et krav, der både tilgodeser brugeren og leverandørens chauffører.

Arbejds miljøforhold i fokus

I Arbejdstilsynets vejviser for transport af passagerer peges på følgende væsentlige arbejdsmiljøproblemstillinger:<sup>10</sup>

- Ulykker
- Arbejdsstillinger
- Psykisk arbejdsmiljø
- Støj
- Vibrationer
- Indeklima

I de analyserede cases stilles der ikke krav på samtlige områder. Fokus er forskelligt i de tre cases. I en af casene fokuseres primært på chaufførernes kompetencer til at samarbejde med brugerne, i en anden case er der stor fokus på bilernes indretning og de ergonomiske forhold, mens der i den tredje case pri-

<sup>10</sup> Arbejdstilsynet (2007a).

mært fokuseres på krav om overholdelse af lov om virksomhedsoverdragelse og kollektive overenskomster.

I alle tre cases er der stor opmærksomhed på at give borgerne driftssikkerhed og kvalitet i ydelsen. I interviewene er det gentagne gange blevet pointeret, at der er en sammenhæng mellem god service og godt arbejdsmiljø, samt at branchen ikke ser et modsætningsforhold mellem at sikre borgerne en god ydelse og at sikre et godt arbejdsmiljø for chaufførerne. Snarere forholder det sig ifølge branchen omvendt - et godt arbejdsmiljø er med til at sikre driftssikkerhed og kvalitet i ydelsen. Eksempelvis er brug af trappemaskine og adgang til mobiltelefon ikke oprindelig tænkt som arbejdsmiljøkrav, men snarere en service til borgerne. I casene er disse medtaget som arbejdsmiljøkrav, fordi de vurderes at bidrage positivt til chaufførens arbejdsmiljø.

Brug af trappemaskiner i etageejendomme o.lign. er et krav, der fremgår i to af casene. Korrekt anvendelse af trappemaskine forudsætter, at chaufføren er uddannet i at bruge denne, samt har praktisk erfaring, så der sikres en arbejdsmæssig forsvarlig udførelse af opgaven. Derfor er der også i de betragtede cases stillet krav til dokumentation af allerede gennemført eller påtænkt uddannelse i brug af trappemaskiner.

Der er kun en af de undersøgte cases, hvor udbyder har valgt at stille krav til køretøjernes indretning, og her anvendes Amtsrådsforeningens standardkrav til busser.<sup>11</sup>

Ved transport af passagerer knytter de psykiske belastninger sig især til følgende risikofaktorer: Skæve arbejdstider og skiftarbejde, manglende indflydelse på eget arbejde, tidspres, for store krav til koncentration og opmærksomhed, for små krav til viden og kunnen, ringe social støtte, frygt for fremtiden, risiko for vold og trusler om vold

I alle tre cases anses det psykiske arbejdsmiljø som en vigtig forudsætning for at kunne levere en kvalificeret og driftssikker ydelse til borgerne. Informanterne peger på, at chaufførernes faglige og personlige kompetencer har stor betydning for, at ydelsen kan leveres tilfredsstillende. Når det drejer sig om kørsel med børn, ældre og handicappede mennesker, fordrer det nemlig nogle særlige forudsætninger. I to af de tre cases stilles der krav om, at chaufførerne skal have uddannelse i fx befordring af bevægelseshæmmede, kundeservice og konflikt-håndtering.

Leverandørernes reaktion på arbejdsmiljøkravene

To af de interviewede leverandører udtaler, at arbejdsmiljøkravene ikke har ændret ved deres allerede etablerede arbejdsmiljøpraksis. Kravene fra udbyderne vurderes således ikke - af de valgte leverandører - at være særlig progressive. De interviewede leverandører er indstillet på og efterspørger ligefrem, at udbyderne vil stille flere/skærpede arbejdsmiljøkrav. I tilknytning hertil opfordre leverandørerne udbyderne til at lade sig inspirere af arbejdsmiljøkravene i den kollektive busdrift.

<sup>11</sup> Jf. <http://www.arf.dk/Trafik/KollektivTrafik/UdbudOgKontrakter.htm>

**Vægtning af arbejdsmiljøkrav**

I alle de tre analyserede cases er ydelsen udbudt efter tildelingskriteriet ”det økonomisk mest fordelagtige” tilbud, som giver mulighed for at lade arbejdsmiljø indgå som et delkriterium, der tillægges vægt ved sammenligningen af tilbud.

I to udbud har udbyder valgt at lade arbejdsmiljø være et af de kriterier, som tilbuddet vægtes ud fra i tildeling af opgaven. I den ene case er kriterierne opstillet i prioriteret rækkefølge, og arbejdsmiljø er nummer fire på en liste af fem. I den anden case er arbejdsmiljø et af fire kriterier, men her er ikke oplyst, om kriterierne er listet i prioriteret rækkefølge. I denne case oplyser udbyder, at der er foretaget en helhedsvurdering ud fra kriterierne: Økonomi, kvalitet, leveringssikkerhed og arbejdsmiljø.<sup>12</sup>

**Dokumentationskrav**

I to af de analyserede cases stilles der krav om fremsendelse af dokumentation af arbejdsmiljøforhold ved tilbudsgivning. I den ene af casene accepteres, at dokumentation kan indsendes efter, at tilbuddet er indsendt, hvis der sendes skriftlig begrundelse herfor. I den tredje case stilles ikke krav til dokumentation af arbejdsmiljøet. Udbyder begrundet det med, at udbyder ønsker at indgå samarbejdet med leverandøren i tillid til, at arbejdsmiljøet er i orden.

Ingen af de interviewede udbydere oplyser om vanskeligheder med at sammenligne tilbud. Dog nævner en udbyder, at det var sværere end først antaget at vurdere tilbudene på baggrund af kriterierne. Årsagen hertil var, at der var store variationer i skriftlighed, ligesom flere tilbudsgivere ikke beskrev, hvordan de ville leve op til kravene. En af casene viser, at alle de bydende kunne beskrive, hvordan de ville leve op til de stillede arbejdsmiljøkrav, mens der i den anden case, hvor der blev stillet krav om dokumentation, ikke var nogen af tilbudsgiverne, der beskrev deres arbejdsmiljøforhold indgående. Udbyderen i ovennævnte case overvejer herefter at præcisere kravene til dokumentation af arbejdsmiljøforholdene yderligere.

I to af de tre cases påpeger udbyder, at han overvejer at præcisere kravene til dokumentation af arbejdsmiljøforholdene i næste udbud. Leverandørerne i de to cases tilkendegiver, at de forstår, at udbyder stiller krav om dokumentation. De fremhæver samtidig, at de finder det sværere for små virksomheder end for større at dokumentere deres arbejdsmiljøforhold. Den ene tilbudsgiver mener desuden, at udbyderne skal passe på med at skærpe kravene til dokumentationen, da det let kan blive uoverskueligt for begge parter.

**Opfølgning på arbejdsmiljøkravene**

Ingen af de analyserede cases indeholder formuleringer om opfølgning og kontrol i løbet af kontraktperioden.

Det er ligeledes sjældent i casene, at der foretages en egentlig opfølgning/kontrol af de stillede arbejdsmiljøkrav. I en af casene kører udbyder med

---

<sup>12</sup> Begge udbud, hvor arbejdsmiljø er blandt tildelingskriterierne, er offentliggjort, før de nye udbudsbekendtgørelser trådte i kraft. Det betyder, at der på udbudstidspunktet ikke var krav om, at udbudsmateriale skulle rumme oplysninger om den procentvise vægtning af tildelingskriterierne.

mellemrum med på en tur og foretager en subjektiv vurdering af, om kvaliteten, herunder arbejdsmiljøforholdene lever op til forventningerne. Udbyder overvejer at stille mere præcise krav til kontrol af leverandørens arbejdsmiljøforhold i kommende udbud. I de to andre cases oplever udbyder ikke et behov for at udføre kontrol af arbejdsmiljøet. I den ene af casene begrundes holdningen til kontrol af leverandøren med, at der er tillid til, at leverandøren lever op til de stillede arbejdsmiljøkrav, og at det desuden er leverandørens ansvar at sikre arbejdsmiljøet for sine ansatte.

Leverandørerne er på den ene side generelt tilfredse med, at udbyder ikke bruger ressourcer til kontrol af arbejdsmiljøet. På den anden side er der forståelse for og accept af, at udbyder med mellemrum kører en tur for at vurdere, om kommunen får den ydelse, der betales for. Samme holdning tilkendegiver chaufførerne.

Sanktioner ved manglende overholdelse af arbejdsmiljøkravene

I en af de analyserede cases uddeles både bod og bonus. Bonus gives til leverandøren, hvis der er ydet en veludført serviceydelse, og det er gode arbejdsmiljøforhold en del af. Der kræves bod, hvis kommunen har fået 10 skriftlige og velbegrundede klager fra brugere eller ansatte i kommunen. Arbejdsmiljøet kan også være en del af klageområdet.

De to øvrige cases forholder sig til misligholdelse af kontrakten i generelle vendinger, og der er ikke særlig fokus på misligholdelse af arbejdsmiljøet.

I alle tre cases påpeger leverandørerne, at udbyder skal gribe ind, hvis leverandøren ikke lever op til de stillede arbejdsmiljøkrav. De tre leverandører mener, at tvisterne i første omgang skal klares gennem dialog.

Effekter for arbejdsmiljøet

I en ud af tre cases er udbyder af den opfattelse, at udbudsmaterialets intentioner på arbejdsmiljøområdet påvirker arbejdsmiljøet hos leverandøren. Det er et vilkår, at love og regler skal overholdes, hvis samarbejdet skal fortsætte. I de to øvrige cases er udbyderne mere tvivlsomme over arbejdsmiljøkravs effekt på arbejdsmiljøet hos leverandørerne. I den ene case er begrundelsen, at udbyder ikke har været opmærksom på, om arbejdsmiljøkravene efterleves, og ikke kender til arbejdsmiljøforholdene for de medarbejdere, der leverer ydelsen. I den anden case påpeger udbyder, at da arbejdsmiljøkravene hovedsagligt er udformet i generelle vendinger, er det vanskeligt at vurdere deres effekt. Udbyder har dog indtryk af, at medarbejderne har et godt arbejdsmiljø.

I alle tre cases stiller leverandørerne sig tvivlende over for, om de stillede arbejdsmiljøkrav har en effekt for medarbejdernes arbejdsmiljø. De påpeger at medarbejderne har et godt arbejdsmiljø, men at det ikke skyldes de stillede krav. En leverandør slår fast, at arbejdsmiljøet i hans virksomhed ligger væsentlig over niveauet af de stillede krav. De to øvrige leverandører påpeger, at arbejdsmiljøforholdene er uafhængige af hvilken udbyder, leverandøren arbejder for. En af leverandørerne mener desuden, at de stillede arbejdsmiljøkrav har været så diskrete, at de ikke har haft indflydelse på medarbejdernes arbejdsmiljø.

Medarbejderne er generelt positive overfor at der stilles krav til arbejdsmiljøet hos leverandøren, men konkret i hverdagen oplever de ikke, at de betragtede udbud medfører ændringer i deres arbejdsmiljø. Medarbejderne er generelt glade for deres arbejdsmiljø, og en medarbejder påpeger, at han er glad for, at der er sat tid og plads af til, at medarbejderne kan passe deres arbejde på en ordentlig måde.

Effekter for pris og kvalitet

I to ud af de tre cases vurderer udbyder, at arbejdsmiljøkravene ikke i det konkrete udbud har haft en effekt på pris og kvalitet. Udbyderne mener dog generelt, at en god kvalitet og et godt arbejdsmiljø hænger sammen. En udbyder vurderer omvendt, at de stillede krav har indflydelse, fordi der stilles krav om uddannelse, og det koster.

Set fra et leverandørsynspunkt mener to leverandører, at arbejdsmiljøkravene i det konkrete udbud ikke har indflydelse på pris og kvalitet. En anden leverandør mener, at kravene har indflydelse, bl.a. fordi ergonomisk korrekt indrettede chaufførarbejdspladser og tilbud om personalegoder, som gratis kiropraktorbehandling, koster penge.

Den samlede analyse af de tre cases vedrørende specialkørsel, herunder formuleringen af de konkrete krav, findes i bilag 21.

## 4.6 Vejvedligehold

Motiver bag arbejdsmiljøkravene

I de analyserede cases om arbejde på og ved vej er den primære årsag til at stille arbejdsmiljøkrav et ønske om at forebygge færdselsulykker, som implicerer tredjemand eller de folk, som udfører arbejdet på og ved vejene. Derudover nævner flere af udbyderne, at man gerne vil sikre et godt arbejdsmiljø for medarbejderne hos entreprenørerne, dog uden at kravene bliver så skærpede, at entreprenører udelukkes fra at byde på opgaverne. De krav, der stilles, er meget ofte inspireret af de paradigmer, som SAMKOM har udarbejdet.<sup>13</sup> Det vil sige, at kravene i de analyserede udbud langt hen ad vejen ligner hinanden. En af de interviewede entreprenører kommenterer dette således: ”Flere af kravene stilles rutinemæssigt, og måske uden udbyder gør sig så mange tanker om, hvorfor kravet stilles”.

Arbejdsmiljøforhold i fokus

Hovedparten af de stillede arbejdsmiljøkrav i de analyserede cases omhandler trafikikkerheden, der af branchen opleves som det helt overvejende arbejdsmiljø-/sikkerhedsproblem.

Der stilles typisk krav til:

- Afmærkningsmateriel
- Brug af fluorescerende arbejdstøj (klasse 3 beklædning)

<sup>13</sup> SAMKOM er et forum for samarbejde og udvikling mellem Kommunalteknisk Chefforening (KTC) og Vejdirektoratet om kommunale veje, <http://www.vejsektoren.dk/wimdoc.asp?page=document&objno=107627>, opslag 03.07.2006.



- Arbejdstid, så der ikke arbejdes på og langs vej i mørke eller usigtbart vejr

Det mest hyppige specifikke krav vedrørende de udførendes kompetencer er, at udvalgte medarbejdere skal have gennemført kurset "Vejen som arbejdsplads", hvis mål er at nedbringe antallet af trafikulykker i forbindelse med vejarbejder. Generelt finder informanterne, at disse krav er fornuftige.

Udover kravene vedrørende trafikikkerhed, stiller udbyderne hyppigt krav om:

- Virksomhedsoverdragelsesloven gøres gældende
- Miljø-, arbejdsmiljø- og/eller personalepolitikker
- Kvalitets-, miljø- og arbejdsmiljøledelsessystemer

Som oftest er der ingen specifikke krav om, at tilbudsgivere eller entreprenører skal dokumentere implementering eller effekt af arbejdsmiljø- eller personalepolitikkerne. I et par af de analyserede cases er kravet om politikker stillet som et kriterium for, at der må bydes ind på opgaven (prækvalificering), men som en rådgiver for branchen udtaler: "[Der er] sjældent sat krav til indholdet i politikkerne, så det skal være slemt for at tilbudsgivere ikke kvalificeres".<sup>14</sup> Kravet om arbejdsmiljø- og personalepolitikker anses derfor ikke for særlig effektiv.

Den primære vægt ligger på kvalitetsstyringen, og i nogle udbud omtales ledelsessystemerne, som foreskrevet i SAMKOM paradigmerne: "KS/ML-planer" (kvalitetsstyring og miljøledelse). I de tilfælde er arbejdsmiljøledelse implicit en del af miljøledelse.

Typisk stiller udbyderne krav om, hvad ledelsessystemerne skal omfatte. Der, hvor arbejdsmiljø har en fremtrædende rolle i de analyserede cases, er det følgende forhold, der stilles krav om:

- En organisationsplan med ansvars- og opgavefordeling
- Beskrivelser af de enkelte arbejdsopgavers arbejdsmiljømæssige rette udførelse
- Instruktion af medarbejdere ved opstart af opgaver
- Rutiner for indkøb
- Egenkontrol med arbejdets udførelse fastlagt ved kontrol-/tilsynsinstrukser, checklister, skemaer o.l.
- Procedure for imødegåelse af gentagne fejl

I samtlige analyserede cases er der stillet krav om, at virksomhedsoverdragelsesloven skulle gøres gældende. Kravet er stillet, selvom der i samtlige tilfælde var tale om genudbud. Kravet har betydning for medarbejdernes jobtryghed, og både fra entreprenør og medarbejderside udtrykkes der tilfredshed med kravet.

Jobtryghed kan også påvirkes på anden vis, fx har det været væsentligt for Holstebro Kommune, at udbuddet ikke blev udstykket i for små dele, så medarbejderne skulle udsættes for sæsonledighed.

---

<sup>14</sup> K.B. Prah. Personlig oplysning. Interview den 22. marts 2006. Rådgivende Ingeniører A/S Prah.

Casene viser, at udbydere kun i mindre udstrækning stiller krav til:

- De anvendte produkter (rengøringsmidler og pesticider)
- Andet materiel end afmærkningsmateriel
- Ergonomiske belastninger

Der hvor der er stillet krav til produkter, fokuserer kravene typisk på pesticider og rengøringsmidler.

For pesticider er kravet typisk, at der ikke ved vejdrift og vedligehold må anvendes bekæmpelses- og væksthæmmende midler, eller at uønsket vækst skal bekæmpes med udstyr (brænder) godkendt af Danmarks Gasmateriel Prøvning. I udbudet fra Holstebro Kommune, der også omhandler parkdrift, er der stillet krav om dokumentation for, at medarbejderne har fået den lovpligtige uddannelse til brug af pesticider.

Rengøringsmidler bruges bl.a. ved rengøring af tavler, kantpæle etc. samt toiletter på rastesteder. Kravene til rengøringsprodukter er oftest holdt i generelle vendinger, såsom at produktet skal være biologisk nedbrydeligt og ikke skadeligt. I nogle tilfælde kræver udbyder, at ordregivende myndighed skal se leverandørbrugsanvisninger og godkende produkter før ibrugtagning. Der er ikke i nogen af de gennemsete udbud stillet krav om, at leverandøren skal udarbejde de lovpligtige arbejdspladsbrugsanvisninger, før færemærkede produkter tages i anvendelse.

Typisk er der stillet krav om, at tilbudsgiver skal udarbejde en liste over det materiel, der påtænkes anvendt.

Ved vintervedligehold ses endvidere krav om, at udbyder årligt skal besigtige og godkende materiel til vintertjeneste, inden beredskabsperioden starter.

Endelig ses der krav til græsslåningsmateriel, herunder at materiellet skal være afskærmet så sten mv. ikke kastes mod trafik eller personer.

I udbudet om vedligehold af udstyr til vintertjeneste er der stillet krav om lofts-kran eller lignende til løft af større udstyr, lift/grav til arbejde under lastbiler og traktorer samt gaffeltruck eller lignende til intern transport.

I de øvrige gennemsete udbud er der ikke stillet konkrete krav om begrænsning af ergonomiske belastninger. Flere informanter har imidlertid peget på, at udbydere burde kræve forebyggelse af tunge løft og en arbejdsorganisering så opgaverne afveksler (det er belastende at samle papir op på en skråning hele dagen).

De interviewede udbydere, entreprenører og medarbejdere peger yderligere på en række forhold, som udbydere burde overveje at stille krav om bl.a.:

- Kriseberedskab for medarbejdere der udsættes for eller er tæt på en færdselsulykke.

- Ulykkesforebyggelse, fokuserende på forebyggelse af skader ved tømning af kanylebokse, klammeri ved renhold af rastepladser og påkørsel af egen traktor, når der opsamles affald.
- Arbejdsmiljøarbejdet, herunder dokumentation af APV og opfølgning herpå, gennemsyn af referater fra møder i sikkerhedsorganisation og oplysninger om arbejdsmiljø smiley samt arbejdsmiljøcertifikat.
- Statistikker eksempelvis over arbejdsulykker, sygefravær og medarbejder-tilfredshed samt dokumentation for gennemførte medarbejderudviklings-samtaler.

#### Vægtning af arbejdsmiljøkrav

I alle fire cases er ydelsen udbudt efter tildelingskriteriet ”det økonomisk mest fordelagtige” tilbud, hvorved der er mulighed for at lade arbejdsmiljø indgå som et delkriterium, der tillægges vægt ved sammenligningen af tilbud.

Ifølge en rådgiver for branchen lægger udbyderne af vejdrift og -vedligehold hovedvægten på pris og kvalitet. Arbejdsmiljø er sjældent et selvstændigt fokusområde, men et område, hvor gældende lovkrav kræves opfyldt. Det betyder, at udbyder beskriver ydelsen, herunder eventuelle arbejdsmiljøkrav primært for at sikre, at udbyder overholder arbejdsmiljølovgivningen, og mindre for at sikre arbejdsmiljøet for de udførende. Eventuelt kræver udbyder, at tilbudsgiver leverer arbejdsprocedurer, som beskriver, hvordan tilbudsgiver vil udføre opgaven, herunder hvilke arbejdsmiljømæssige forholdsregler, tilbudsgiver vil tage.<sup>15</sup> Dokumentationen er ”bevis” for, at tilbudsgiver magter opgaven, men indgår ikke ved sammenligning og vægtning af tilbudet.

De analyserede cases bekræfter, at arbejdsmiljø sjældent er et forhold, som indgår ved bedømmelsen af det økonomisk mest fordelagtige tilbud. Arbejdsmiljø er således ikke et selvstændigt tildelingskriterium i nogle af de gennemsete udbud. Arbejdsmiljø indgår dog i et af udbudene under delkriteriet ”Den miljø-mæssige værdi”. Delkriteriet vægtes med 8 % og bedømmes på baggrund af tilbudsgivers beskrivelse af, hvorledes han vil sikre såvel arbejdsmiljø som eksternt miljø og beskrivelse af metoder, materialer og materiel mv. I yderligere et udbud indgår arbejdsmiljø indirekte. Her er delkriteriet ”Miljø og miljøledelse for entreprisen” og bedømmes på baggrund af den krævede KS/ML-plan. Delkriteriet vægtes med 2 %.

#### Leverandørernes reaktion på arbejdsmiljøkravene

Der er blandt de interviewede delte holdninger til, om udbyderne burde lægge mere vægt på arbejdsmiljøet.

Vejtrafikken, der udgør en risiko for dødsulykker, opleves som det absolut væsentligste arbejdsmiljøproblem. Øvrige arbejdsmiljøproblemstillinger kan i det lys let opleves som mindre væsentlige. Dog er der flere, der giver udtryk for, at der også bør lægges vægt på andre arbejdsmiljøfaktorer end sikkerheden ved arbejde i trafikken.

#### Dokumentationskrav

De analyserede cases viser, at der i udbudene er stillet krav om fremsendelse af dokumentation af arbejdsmiljøforhold på to forskellige tidspunkter: (1) Ved

<sup>15</sup> K.B. Prah. Personlig oplysning. Interview den 22. marts 2006. Rådgivende Ingeniører A/S Prah.

tilbudsgivning og/eller (2) ved kontraktunderskrivelsen. Derudover er der i en af de analyserede cases også stillet krav om dokumentation fra potentielle tilbudsgivere ved prækvalificering i form af fremsendelse af politik for arbejdsmiljø og sikkerhed.

#### Opfølgning på arbejdsmiljøkravene

Under analysen af casene ses, at det er forskelligt, hvorvidt der i udbudsmaterialet stilles præcise krav om kontrol af, at de opstillede arbejdsmiljøkrav overholdes. I en af de analyserede cases anføres i udbudsmaterialet, at der vil blive ført løbende kontrol gennem ugentlige driftsmøder samt gennem opfølgning på Plan for Sikkerhed og Sundhed. I to af casene fremgår det af udbudsmaterialet, at der lejlighedsvis vil blive udført stikprøvekontrol af, at arbejdsmiljøkravene overholdes. I den sidste case ønsker kommunen ikke direkte at gå ind i en kontrol af, om leverandøren overholder de stillede arbejdsmiljøkrav.

I praksis følges der i én af de analyserede cases kontinuerligt op hver uge på driftsmøderne, og udbyder supplerer med uanmeldte besøg, hvilket ifølge udbyder giver en god opfølgning og giver leverandøren et signal om, at udbyder er interesseret i arbejdsmiljøforholdene. I de øvrige cases følges der lejlighedsvis eller slet ikke op på, om de stillede arbejdsmiljøkrav overholdes. Begrundelserne herfor er forskellige og begrundes i at være et resourcespørgsmål, hvor der er for lidt tid hos udbyder til kontrol, eller at det ikke er nødvendigt med kontrol, da leverandøren tager arbejdsmiljøet alvorligt, eller at udbyder formelt anser kontrol af arbejdsmiljøforhold som et internt problem i leverandørens virksomhed.

Generelt opfatter leverandørerne ikke, at kontrol er noget negativt. En af leverandørerne mener principielt, at de krav, som stilles i udbudsmateriale og kontrakt skal underlægges løbende kontrol af udbyder. I en af de fire cases udfører leverandøren egenkontrol af, at arbejdsmiljøkravene opfyldes. I de øvrige udføres der ikke egenkontrol, og det fremføres, at udbyder heller ikke udfører systematisk kontrol. En af leverandørerne mener, at opfyldelse af kontrakten bygger på gensidig tillid, og derfor fylder kontrollen lidt i samarbejdet med kommunen.

Medarbejderne har delte meninger vedrørende kontrol og opfølgning. I to cases anfører medarbejderne, at medarbejderstaben er erfaren, og at medarbejderne selv sørger for at opretholde en sikker arbejdsplads, og at kontrol derfor ikke er nødvendig. I den tredje case fører medarbejderne selv dagligt kontrol med både den kvalitetsmæssige og sikkerhedsmæssige udførelse af arbejdet. I den fjerde case udtrykker medarbejderen et ønske om en mere systematisk kontrol med arbejdsmiljøkravene fra kommunens side.

#### Sanktioner ved manglende overholdelse af arbejdsmiljøkravene

I to ud af fire cases er der i udbudsmaterialet beskrevet sanktioner i form af bod. I den ene kontrakt er sanktioner i form af bod beskrevet generelt i forhold til mangler vedrørende organisation, materiel og mandskab. Kontrakten giver således også mulighed for bod ved manglende opfyldelse af arbejdsmiljøkravene. I denne case er der ud over bod også mulighed for, at leverandøren kan opnå bonus, såfremt leverandøren overholder en lang række punkter i kontrakten, herunder samarbejdsform, samvirke i forhold til borgere og brugere, handlingsplaner og videndeling. I den anden kontrakt kan udbyder hæve kontrakten, hvis

leverandøren på anmodning ikke kan redegøre for sin arbejdsmiljøpolitik, og der kan tildeles bod, såfremt der konstateres manglende opfyldelse af miljø-/arbejdsmiljøkrav hos leverandøren. Der har ikke været udført sanktioner i de to cases eller blevet bedt om udbetaling af bod. I den ene case har udbyder i stedet standset arbejdet, indtil sikkerhedsforholdene er kommet i orden. Udbyderen begrundede denne handling med, at det er dyrere for leverandøren, at arbejdet er standset, end at leverandøren skal betale tusind kroner i bod.

I de to øvrige cases er der ikke beskrevet sanktioner eller krav om bod ved manglende opfyldelse af arbejdsmiljøkrav.

Der er forskellige holdninger blandt leverandørerne til sanktioner og uddeling af bod. En leverandør mener, at eventuelle uoverensstemmelser skal løses gennem dialog, herefter med advarsler og sidst med opsigelse af kontrakten, mens to leverandører synes, at det er en god ide med sanktioner i form af bod, idet det giver et større incitament til at overholde kravene. Den ene leverandør mener, at manglende overholdelse af arbejdsmiljøkravene bør medføre dagbøder, indtil forholdene er i orden.

I Odense Kommune er man i gang med at drøfte bonusordninger til leverandører, der er særlig gode på arbejdsmiljøområdet. Det overvejes om, klimamålinger, udarbejdet af et eksternt firma på kommunes vegne, kunne anvendes som grundlag for at udbetale bonus. På samme måde kunne kvaliteten af APV og sygefraværstatistikken måske indgå i udregning af bonus.

Af udsagnene fra casene ses, at den form for opfølgning og kontrol, der udøves, er meget forskellig afhængig af udbyders ressourcer til at følge op, detaljeringen af de formulerede arbejdsmiljøkrav og holdningen til hvem, der har ansvaret for at kontrollere, at arbejdsmiljøet lever op til loven. Flere leverandører og medarbejdere hos leverandørerne mener fx, at bod kan være en god sanktion til sikring af, at sikkerhedsforanstaltningerne er i orden, mens andre mener, at eventuelle tvister først og fremmest løses gennem dialog.

#### Effekter for arbejdsmiljøet

I tre af de fire cases mener udbyder, at de stillede arbejdsmiljøkrav har haft en effekt på de udførendes arbejdsmiljø. I to af casene påpeger udbyder, at arbejdsmiljøkravene ikke påvirker arbejdsmiljøet i konkrete løsninger, da arbejdsmiljøet hos leverandørerne vurderes at være godt. Det fremhæves, at det er en indirekte påvirkning. Dette begrundes med, at den generelle arbejdsmiljøstandard hen ad vejen forbedres hos leverandøren, og der skabes en større bevidsthed, som gør, at arbejdsmiljøet bliver taget mere alvorligt. Dette bekræftes af leverandørerne og deres medarbejdere, som anfører, at deres arbejdsmiljøsystemer er blevet bedre, og at det indirekte påvirker indstilling og motivation for at forbedre arbejdsmiljøet. Medarbejderne kan også pege på konkrete løsninger afledt heraf.

Såfremt udbyder følger op på, at et arbejdsmiljøledelsessystem etableres, og kravet til indhold anses for meningsfuldt af leverandøren, er der erfaring for, at kravet har en positiv effekt på leverandørens arbejdsmiljø.

I den tredje case anfører udbyder, at det ikke er de stillede arbejdsmiljøkrav i sig selv, der har givet effekt, men at det er det forhold, at udbyder også foretager opfølgning, der har en gunstig indflydelse. Herudover har det også haft betydning, at leverandøren repræsenterer en stor virksomhed, hvor fx sikkerhedsarbejdet med afholdelse af sikkerhedsmøder mv. udføres i henhold til lovkravene.

Effekter for pris og kvalitet

De fleste udbydere og entreprenører i de analyserede cases mener ikke, at de stillede arbejdsmiljøkrav generelt har betydet noget for prisen af den leverede ydelse. I en af casene anfører leverandøren, at arbejdsmiljøkravene kunne have haft en indflydelse på prisen, hvis kravene havde været skærpet i forhold til lovgivningen. En anden entreprenør gør gældende, at det kan være et problem for prissætningen, hvis entreprenøren ikke overholder lovgivningen på området.

Tre ud af fire udbydere mener eller fornemmer, at et godt arbejdsmiljø også medfører en god kvalitet af arbejdets udførelse. Det påpeges, at virksomheder med styr på arbejdsmiljøet som regel også har styr på kvaliteten, og at når entreprenøren tvinges til at holde sit materiel i orden, forbedres kvaliteten.

Der er ingen af entreprenørerne, som fremhæver en sammenhæng mellem større fokus på arbejdsmiljø og kvalitet.

Den samlede analyse af de fem cases vedrørende vejvedligehold, herunder formuleringen af de konkrete krav, findes i bilag 27.

## 4.7 Dagrenovation

Motiver bag arbejdsmiljøkravene

I 1993 udarbejdede Arbejdstilsynet anvisningen ”Manuel håndtering og transport af dagrenovation”<sup>16</sup>. Denne anvisning præciserede kommunernes ansvar for at samarbejde med renovationselskaberne om bl.a. adgangs- og transportveje, så renovatørerne er i stand til at sikre sundhedsmæssige forsvarlige arbejdsforhold for renovationsarbejderne. Hovedbudskabet var, at affald fremover ikke længere skulle løftes og bæres, men køres og løftes automatisk. Derfor skulle standplads og transportvej leve op til bestemte adgangs- og farbarhedskrav for at muliggøre transport med minicontainere (spande) eller med kærre, når der var tale om sække. Desuden blev kommunerne, i kraft af at de med affaldsregulativerne fastsætter, hvorledes affaldsbeholdere skal anbringes og afhentes, gjort bekendt med deres forpligtelser som ”projekterende” i Arbejds miljølovens forstand.<sup>17</sup> Denne mere end ti år gamle At-anvisning og Arbejdstilsynets indsats for at få anvisningens bestemmelser indført, vurderes at have haft stor betydning for, at kommunerne fik fokus på arbejdsmiljøet ved renovationsydelsen.

<sup>16</sup> Arbejdstilsynet (1993).

<sup>17</sup> Busck (2005a, 2005b, 2005c).

I dag indarbejder de fleste udbydere således arbejds miljørelaterede krav og betingelser i forbindelse med udbud og genudbud af renovationsydelsen.<sup>18</sup>

#### Arbejds miljøforhold i fokus

De analyserede cases samt de cases, som indgår i Busck (2005a, 2005b, 2005c) viser, at der ofte er fokus på en hel række arbejds miljøforhold i udbudene, således:

- Særlige væsentlige arbejds miljøforhold ("problemadresser" med vanskelige adgangsforhold)
- Ergonomiske belastninger (materiel)
- Arbejdstempo (organisering)
- Jobtryghed
- Uddannelse og instruktion
- Produktionstiden (tidspunktet for indsamlingen)
- Ulykkesrisici

"Problemadresser" relaterer sig til, at de fysiske forhold eller borgernes adfærd kan gøre, at Arbejdstilsynets anvisninger vedrørende dagrenovation ikke altid opfyldes. Kommunerne har i deres affaldsregulativer foreskrevet følgende: 1) Beholdertype, 2) antal beholdere, 3) anbringelse af beholdere, 4) anvendelse af beholdere, 5) fyldning af beholdere, 6) renholdelse af beholdere, 7) tømning af beholdere og 8) sortering af affald.<sup>19</sup> Kommunen skal som myndighed sikre, at borgerne overholder kravene. Bestemmelserne og eventuelle overtrædelser heraf har grundlæggende betydning for arbejds miljøet for renovationsmedarbejderne. Overtræder borgeren regulativet, fx ved at anbringe beholderen længere fra skel end tilladt, ved at fylde andet eller mere affald i beholderen end tilladt eller ved at adgangsvejen til beholderen ikke lever op til kravene, er det kommunens ansvar at få forholdet bragt i orden, men det vil oftest være renovationsarbejderen, der først møder problemet. I udbudene ses forskellige eksempler på procedurer, fx specialafhentning, meddelelsessedler, indberetninger over Internet eller fælles tilsyn, som sigter på, at løse problemer med borgeres overtrædelse af affaldsregulativet. Dette er i praksis vanskeligt.

Den ergonomiske belastning ved affaldsindsamlingen er et andet fokusområde i de fleste udbud. Belastningen er meget afhængig af beholdertype, løftegrej og andet materiale samt måden arbejdet er organiseret på - herunder arbejdstempoet. De stillede arbejds miljøkrav fokuserer på at reducere belastningerne ved typisk at foreskrive brug af løftegrej. Tillige ses krav til bilerne (lav indstigningshøjde) eller til udstyr, der kan anvendes, hvor pladsen er trang (minikomprimatorbiler).

I nogle udbud går kommunen ind og stiller krav om måder, arbejdet ikke må organiseres på. Derved forsøger kommunerne at holde arbejdstempoet nede, så den leverede kvalitet er i orden, og arbejds miljøbelastningerne ikke intensiveres.

<sup>18</sup> Personlig oplysning, renovationsrådgiver i COWI Frank M. Larsen, 09.06.2006.

<sup>19</sup> Miljø- og Energiministeriet (2000).

Renovationsarbejdernes mulighed for at fortsætte i samme job, uanset om opgaven efter udbud skal gennemføres af et andet renovationsfirma, er også et element i at sikre et forsvarligt arbejdsmiljø for renovationsarbejderne. I nogle udbud, bl.a. det betragtede udbud fra Haderslev kommune, anføres det, at lov om virksomhedsoverdragelse skal gælde, også selvom der er tale om genudbud.

Uddannelse og instruktion er også forhold, der fokuseres på i flere udbud. Dels for at sikre kvaliteten i arbejdet og adfærden over for borgerne, men også for at medvirke til at renovationsarbejderne kender gældende sikkerheds-, miljø- og arbejdsmiljøbestemmelser og kan handle i overensstemmelse hermed. Kravet kan, som i udbudet fra Haderslev Kommune være, at renovationsarbejderne skal have gennemgået AMU's kurser for renovatører nr. 1, 2 og 3 eller tilsvarende kurser, samt at uddannelseskravet skal være opfyldt senest seks måneder efter kontraktens overdragelse.

I udbudene beskrives, hvornår indsamlingen af affald skal finde sted. Kravene er almindeligvis stillet af hensyn til borgerne for at begrænse støjgener og trafikale problemer. Kravene har imidlertid også indflydelse på arbejdsmiljøet. Indsamling i myldretidstrafik påvirker både sikkerhed og det psykiske arbejdsmiljø, og særligt i vintermånederne vil et tidligt mødetidspunkt være problematisk, da standplads og adgangsveje ikke altid er tilstrækkeligt oplyste.

I flere cases peges der på ulykkesrisikoen ved sne og glat føre samt vigtigheden af, at kommunen tager hånd herom, hvis borgerne ikke søger for, at forholdene er i orden. Risikoen for påkørsel ses ikke at være et egentligt fokusområde, dog rummer nogle udbud krav om, at renovationsarbejderne skal anvende arbejdsbeklædning/advarelsklæder, og materialet skal leve op til færdselsstyrelsens regler.

Vægtning af arbejdsmiljøkrav

Ved udbud af serviceydelsen renovation ses både "laveste pris" og "økonomisk mest fordelagtig" anvendt som kriterium for valg af tilbud.

I litteraturen indikeres det, at nogle udbydere vælger "laveste pris", fordi de beskrivelser tilbudsgivere almindeligvis vedlægger, ofte er meget vidtløftig og ikke svarer til virkeligheden. Som Busck (2005a) skriver: "Man er gået bort fra 'Økonomisk mest fordelagtige', fordi man oplevede der var "for meget fis i det". Renovatørerne kan jo skrive alt muligt og love guld og grønne skove, men når det kommer til praksis, holder det ikke".

Vælges det at udbyde efter "laveste pris", foretages der ingen vægtning, og det er ikke muligt at kreditere en tilbudsgiver for den måde, opgaven tænkes løst på. Opgaven skal løses som beskrevet i udbudet - alle krav, der er anført i sådanne udbud, er ultimative. Udfordringen for udbyderen er at få præciseret alle de forhold, udbyderen vil være sikker på, at renovatøren lever op til, da der ikke efterfølgende kan vælges en dyrere leverandør, som har en bedre performance på fx arbejdsmiljøområdet.

I de tilfælde, hvor valget af tilbud baseres på "økonomisk mest fordelagtige", er det sjældent, at arbejdsmiljø anvendes som et selvstændigt tildelingskriterium. Når arbejdsmiljø kun indgår som et blandt flere elementer i et delkriterium, bli-



ver det vanskeligere for tilbudsgivere at gennemskue, hvor stor vægt udbyder lægger på arbejdsmiljøet.

I det betragtede udbud fra Hjørring Kommune indgår arbejdsmiljø i et delkriterium, der rummer både materiel, mandskab og kapacitet. Dette kriterium vægter med 20 %. Generelt vægtes prisen mest i udbud af renovation, fx. 70 %, hvorefter de 30 % fordeles mellem øvrige delkriterier. Ifølge Busck (2005a) er det sjældent at se arbejdsmiljøhensynet vægtet til mere end 10 %, og ofte er det sammen med miljø- eller kvalitetshensyn.

**Dokumentationskrav** De analyserede cases viser, at der i udbudene er stillet krav om fremsendelse af dokumentation af arbejdsmiljøforhold på to forskellige tidspunkter, nemlig ved 1) tilbudsgivning og/eller 2) når kontrakten er underskrevet.

I de analyserede cases har krav om dokumentation under tilbudsgivningen været et krav eller været med i tildelingskriterierne. Manglende dokumentation i tilbudet har således kunnet medføre udelukkelse af tilbudsgiveren eller en meget lille pointtildeling.

I casene påpeges det, at den ønskede dokumentation i tilbudsfasen har været i orden, mens det har været vanskeligere at få dokumentation for at arbejdsmiljøkravene blev overholdt i driftsfasen. Renovationsrådgiveren understreger dette problem, og det er hans erfaring, at afrapportering og dokumentationen i driftsperioden ofte først modtages, når bodssystemet sættes i spil.

**Leverandørernes reaktion på arbejdsmiljøkravene** Der er ikke blevet peget på konkrete arbejdsmiljø- og dokumentationskrav, der er mindre egnede. Den ene renovatør oplever dog udbyders holdning og forventninger til renovatørens opgaveløsning i forbindelse med sne og isglatte veje som dobbelt moralsk, da der er en forventning om, at affaldsindsamlingen fortsætter længst muligt i vejrsituationen, selv om sne mv. er legal grund til ikke at hente affaldet.

**Opfølgning på arbejdsmiljøkravene** De fleste kommuner er opmærksomme på, at der skal følges op og lægger vægt på både egenkontrol fra leverandørens side, fælles kontrol og kommunalt tilsyn.

Når renovatørerne og medarbejderne hos renovatørerne spørges om, hvad de synes om opfølgningen af arbejdsmiljøkravene, afspejler svarene skismaet med, at ansvaret for at overholde kravene er delt mellem kommunen og renovatøren/renovationsarbejderne. Renovatøren og renovationsarbejderne oplever, at kommunerne følger for lidt op, når det gælder forbedring af adgangsforhold. Modsat opleves opfølgning på fx brugen af kærre, hvor renovatøren og renovatørens medarbejdere har ansvaret, for at være for restriktiv og ufleksibel.

Fra udbyderne nævnes det, at det kan være vanskeligt at gennemføre tilsyn, fordi renovatørens ruteplaner ikke er opdaterede eller ikke bliver fulgt af personalet.

Sanktioner ved manglende overholdelse af arbejdsmiljøkravene

I de analyserede cases anvendes bod som sanktion, når forhold i kontrakten, herunder arbejdsmiljøkrav, ikke opfyldes af renovatøren. Udsagn fra renovationsrådgiveren understøtter dette og påpeger, at det er almindeligt inden for serviceydelsen, at anvende bod som sanktionsmiddel.

Der er ikke indbygget bonus i aftalerne med renovatørerne, men både en udbyder og en af renovatørerne anfører, at bodssystemet passende kunne kobles sammen med et bonussystem, og at et bonussystem kunne anspore indsatsen positivt.

Effekter for arbejdsmiljøet

Udbydernes opfattelse af effekten på arbejdsmiljøet er, at arbejdsmiljøkravene er med til at skabe en bedre og mindre belastende arbejdsdag for medarbejderne. Renovatørerne mener derimod ikke, at arbejdsmiljøkravene har haft en væsentlig indflydelse på de udførendes arbejdsmiljø. Et af argumenterne herfor er, at kravene alligevel ville være blevet overholdt som følge af firmaernes interne politik og praksis.

Medarbejderne mener, at de stillede krav ikke eller kun i begrænset omfang har påvirket de daglige rutiner og ikke altid i en positiv retning. Kravene findes i visse tilfælde håndteret restriktivt og ufleksibelt i konkrete problemstillinger, og der peges på, at fx indførelse af 14 dages tømning har haft negativ indflydelse på arbejdsmiljøet og tempoet.

Det er renovationsrådgiverens erfaring, at de administrative og generelle krav ikke har væsentlig betydning for arbejdsmiljøet, men at konkrete krav omkring arbejdets udførelse har effekt. Kravene kan dog blive overskygget af en række grundlæggende faktorer relateret til det aktuelle affaldssystem, udformning af adgangsveje, tidsakkord og kørselsplanlægning samt medarbejdernes kultur og traditioner.

Casene indikerer, at anvendelsen af løftegrej reducerer de arbejdsmiljømæssige belastninger, men også at kravene kan give anledning til tvister, især hvis anvendelsen påvirker akkorden.

Effekter for pris og kvalitet

Udbyderne er enige om, at arbejdsmiljøkravene kun har ringe indflydelse på prisen. Dette understøttes af renovatørerne, som siger at arbejdsmiljøkravene ikke har haft indflydelse på prisen. Den ene renovatør anfører dog, at arbejdsmiljøkrav vil blive indregnet i prisen næste gang, der skal gives tilbud.

Udbyderne mener samstemmende, at arbejdsmiljøkravene højner kvaliteten og påpeger, at tempoet hermed kan holdes på et fornuftigt plan.

Den samlede analyse af de tre cases vedrørende dagrenovation, herunder formuleringen af de konkrete krav, findes i bilag 31.

## 4.8 Køkken- og kantinedrift

Motiver bag arbejdsmiljøkravene

De tre cases hidrører fra det samme amt. Fælles for de tre cases er, at baggrunden for at stille arbejdsmiljøkrav har været et ønske fra politikerne, som har lagt

vægt på at sikre medarbejdernes arbejdsmiljøforhold gennem Virksomhedsoverdragelsesloven, overenskomstkrav samt uddannelses- og kvalifikationskrav. Herudover har der været et ønske om at signalere ansvarlighed i forhold til egne ansatte. Dette markeres i et af udbudene med følgende tekst: "Trivsel og arbejdsmiljø hos medarbejderne er væsentlige forhold i nærværende udbud".

#### Arbejds miljøforhold i fokus

Karakteristisk for to af casene er, at udbyder bevidst har stillet bløde og bredt formulerede arbejdsmiljøkrav. Det ene udbud var et udviklingsprojekt, hvor der skulle udvikles et nyt koncept for madleverancer samtidig med, at ydelsen blev udliciteret. I denne case valgte man bevidst bløde værdiformuleringer samt at formulere overordnede arbejdsmiljøkrav for at få leverandørens bud på forskellige konceptløsninger, der som en helhed skulle højne kvaliteten og understøtte målsætningen om et rart og sundt sted at være for patient og pårørende, og en attraktiv arbejdsplads for personalet.

Det andet udbud drejede sig om at etablere en partnerskabskontrakt, hvor sygehusets intentioner var at opnå en fælles virksomhedskultur samt ønsket om, at leverandørens medarbejdere blev integreret i sygehusets kultur på lige fod med de øvrige ansatte. Da det ligger i partnerskabskonceptet, at parterne skal samarbejde, blev der formuleret brede og generelle krav, så kravene efterfølgende kunne fyldes ud og specificeres i fællesskab.

De analyserede cases viser, at udbyderne af køkken- og kantinedrift primært stiller generelle arbejdsmiljøkrav frem for specifikke krav, som der i de analyserede cases ses meget få eksempler på. Der lægges i høj grad vægt på at formulere generelle krav, som skal sikre medarbejdernes tryghed i ansættelsen efter udliciteringen. Det fremhæves i flere cases, at politikerne, som ofte har ønsket udliciteringen, har ønsket at signalere ansvarlighed i forhold til egne ansatte. I Frederiksborg Amt er der udarbejdet en udbudspolitik, hvor følgende emner generelt indarbejdes i udbudet for at sikre medarbejdernes arbejdsmiljø:

- Virksomhedsoverdragelsesloven gøres gældende også ved senere udlicitering til anden leverandør eller indlicitering
- Medarbejderne sikres en løngaranti og de samme overenskomstmæssige forhold, som før udliciteringen
- Der er fokus på personalepolitik
- Der sikres medarbejderne gode kvalifikationer

I to af casene har det været de involverede medarbejderrepræsentanter, der har formuleret de specifikke arbejdsmiljøkrav til serviceydelser.

I alle casene gøres det gældende, at medarbejderne skal sikres gennem Virksomhedsoverdragelsesloven, og at den også skal gøres gældende ved kontraktens ophør for at give medarbejderne størst mulig tryghed.

Herudover lægges der stor vægt på en udvidet løngaranti, der for medarbejdere betyder, at den overenskomstmæssige løn som minimum skal følge den offent-

lige overenskomst enten i en delperiode af kontrakten eller i hele kontraktperioden.

I en af casene indgår personalepolitikken som et arbejdsmiljøkrav, dog formuleret i meget bløde vendinger: "Klar personalepolitik forventes, der beskriver værdier, forventninger og krav til medarbejderne". I alle casene skal personalepolitikken vedlægges eller fremvises som dokumentation, således at udbyder kan se, hvordan tilbudsgivers vil håndtere de overdragede medarbejdere.

I en af casene formulerer udbyder krav til leverandøren om at udarbejde politikker på en række områder inden for arbejdsmiljø, fx politikker for nedbringelse af arbejdsulykker, sikkerhedsprocedurer, seniorer, fysisk arbejdsmiljø mv. Udbyder signalerer hermed over for tilbudsgiver, at der ønskes stor fokus på arbejdsmiljøet, og at tilbudsgivers hensigter med at højne arbejdsmiljøet skal være formuleret skriftligt.

I hovedparten af casene stilles der krav til sikring af medarbejdernes kvalifikationer, fx at leverandøren i en vis periode er forpligtiget til at uddanne medarbejderne, eller at leverandøren er forpligtiget til at introducere og oplære personalet til et givent niveau, som sikrer en vis standard eller lever op til, at leverandøren fx kan godkendes som elevuddannelsesplads.

De analyserede cases har generelt meget få krav til den fysiske udformning af arbejdsstedet, herunder køkkenindretning, indretning af opvaskefunktion, tilberedning af mad, udportionering, udbringning af maden og indretning af biler til transport af maden. De kravene til den fysiske udformning, der ses, er formuleret i meget generelle vendinger så som, at arbejdsmiljøet ikke må forringes i forhold til den nuværende situation, eller at det er leverandørens ansvar, at gældende arbejdsmiljølovgivning overholdes.

Begrundelsen for ikke at stille konkrete krav til indretning af fx borde og maskiner er i en af casene, at det allerede var besluttet, at maden skulle tilberedes uden for institutionen i leverandørens lokaliteter. Hermed mente udbyderen ikke, at der var grund til at stille konkrete arbejdsmiljøkrav til den fysiske udformning.

Casene viser, at der stilles meget få arbejdsmiljøkrav, der retter sig direkte mod køkken- og kantinedrift. De specifikke krav i udbudsmaterialet drejer sig om krav, der har fokus på medarbejdernes efteruddannelse samt fokus på, at medarbejderne skal være i besiddelse af en minimumsuddannelse på køkkenområdet.

Ser man på leverandørers og medarbejders forslag til ændringer, ses det, at der er en række væsentlige konkrete arbejdsmiljøkrav, som der er et ønske om at fokusere på. Samlet set er de væsentligste arbejdsmiljøproblemstillinger, der peges på i casene, og som informanterne mener, kan påvirkes gennem udbydernes krav, følgende:

- Koordinering af og samarbejdet om arbejdsmiljø

- Ergonomiske og fysiske forhold
- Varierede arbejdsfunktioner, EGA

Ved serviceydelsen køkken- og kantinedrift overtager leverandøren ofte udbyders køkken- og kantineindretning og maskiner samt udstyr, der er knyttet hertil. Der er flere grænseflader mellem udbyder og leverandør, hvor der kan opstå tvivl om, hvem der har ansvaret for arbejdsmiljøforholdene, fx hvem der er ansvarlig for vedligeholdelse af lokaler og indretning, og hvem der har ansvaret for indkøb eller reovering af maskiner og inventar (emfang, udsugning, køkkenmaskiner, madvogne og -biler). Herudover er der grænseflader mellem de af udbyderens og leverandørens medarbejdere, der skal betjene og arbejde med det samme udstyr, fx madvogne, der bliver pakket af leverandørens medarbejdere, og betjenes af udbyderens medarbejdere på hospitalsafdelingerne.

Et påbud fra Arbejdstilsynet vedrørende indretningen af køkkenet kan give parterne lange diskussioner om, hvem der skal ændre indretningen, og hvem der skal betale. Dette kan i visse tilfælde hindre en hurtig forbedring af arbejdsmiljøet, hvis der ikke er truffet klare aftaler. I en af casene blev det fx ved fornyelse af kontrakten præciseret, hvem der havde ansvaret for anskaffelse af nye maskiner til køkkenet.

Der har fra både udbyder, leverandør og medarbejdere været udtrykt ønsker om, at der skal stilles præcise krav om, hvem der tager hånd om koordineringen og samarbejdet, og om leverandøren skal indgå i udbyders sikkerhedsudvalg som fuldgældigt medlem eller som observatør. I den case, der repræsenterer partnerskabsaftalen, deltager leverandørens medarbejdere i sygehusets fælles samarbejds- og sikkerhedsudvalg. Eventuelle problemstillinger vedrørende arbejdsmiljø tages op i fællesskab, hvilket der har været meget stor tilfredshed med.

Kendte forekomne arbejdsmiljøproblemer i køkkendrift er ensidigt, gentaget arbejde (EGA), hvor der udføres de samme finger-, hånd- eller armbevægelser mange gange i minuttet, tunge løft, hvor medarbejdere manuelt løfter/håndterer byrder eller skub/træk af tunge byrder mange gange dagligt. EGA i storkøkkener forekommer ofte ved grovtilberedning og udportionering samt ved tilberedning af smørrebrød.<sup>20</sup> Herudover er det ofte et problem i ældre køkkener, at de fysiske rammer for arbejdets udførelse (bordhøjder, pladsforhold, adgangsveje mv.) ikke er tilfredsstillende.

Tilberedning af maden og central udportionering i store institutioner er ofte præget af samlebåndsarbejde. En undersøgelse udført i 2003 om institutionskøkkener, arbejde, helbred og aktiviteter konstaterer, at 41 % af samtlige ansatte i store køkkener oplever, at de i høj eller nogen grad bliver mere og mere specialarbejdere. Herudover oplevede 61 % af medarbejderne i store køkkener at have et for stort arbejdspress.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Arbejdstilsynet (2007c).

<sup>21</sup> Christiansen & Petersen (2003).

Der har ikke i de undersøgte cases fra udbyder været stillet direkte krav om varierede arbejdsfunktioner for at imødegå EGA, men i en af casene ligger det eksplicit i konceptudviklingen, at der skulle gås fra en central organisering af madproduktionen til en decentral ordning, som også ville give bedre muligheder for jobrotation og minimering af EGA.

I to cases påpeger informanterne fra leverandøren, at der kunne have været stillet krav om varierede arbejdsfunktioner, og en leverandør påpeger, at man gerne så, at leverandøren fik flere arbejdsopgaver i forbindelse med køkken- og kantinedriften, fx fordeling af mad til patienterne, kostvejledning og hjælp til patienter med spisningen, for hermed at give medarbejderne større mulighed for at udøve flere arbejdsfunktioner og få varieret arbejde. Leverandøren i casen med partnerskabsaftalen har bl.a. brugt aftalen til at lade medarbejderne skifte mellem flere arbejdsfunktioner på sygehuset, fx at køkkenpersonalet kan afløse på andre områder.

Et af de områder, hvor informanterne direkte påpeger forslag til arbejdsmiljøkrav, som det ville være hensigtsmæssigt at stille, er krav til den ergonomiske indretning af biler, som skal transportere maden ud til de forskellige enheder samt fokus på udformningen af adgangsforhold fra bil til kantine/køkken mv.

#### Leverandørernes reaktion på arbejdsmiljøkravene

Leverandørerne i de analyserede cases siger samstemmende, at arbejdsmiljøkravene er relevante. De siger samtidigt, at arbejdsmiljøkravene ikke har haft indflydelse på, om leverandøren ville have budt på opgaven. Dette vurderes at betyde, at de pågældende leverandører ikke har haft problemer med at opfylde de stillede krav. Det skal hertil bemærkes, at alle de interviewede leverandører er store virksomheder, der længe har arbejdet professionelt med serviceydelsen.

Udbyderen i de analyserede cases har ønsket, at det fysiske arbejdsmiljø skulle prioriteres ved valget af leverandør og under udførelsen af serviceydelsen. Udbyder har på grund af forskellige årsager ikke ønsket at specificere og detaljere kravene vedrørende de fysiske forhold. Dette ses i casene, når der spørges ind til udbyders forslag til yderligere krav eller ændringer af kravene, idet kun én udbyder "set i bakspejlet" ønsker at præcisere kravene.

Leverandørerne derimod ønsker i højere grad, at arbejdsmiljøkravene kunne blive præciseret, hvilket også fremgår af deres forslag til yderligere arbejdsmiljøkrav. I en af casene påpeger leverandøren, at det kan være negativt, når arbejdsmiljøkravene er formuleret "med den brede og overordnede pensel" frem for, at der stilles præcise krav, som leverandøren har mulighed for at belyse ud fra penge og tid. I de tilfælde, hvor leverandøren ikke kan prissætte ydelsen på grund af upræcise krav, er leverandøren dårligt stillet, da man kan være nødt til at sige ja til krav, hvis økonomiske konsekvenser man ikke kender.

Leverandørerne er enige i, at krav om at virksomhedsoverdragelsesloven og løngaranti bør være gældende også ved kontraktens ophør, idet det giver medarbejderne den tryghed, der skal til, for at de overdragede medarbejdere også har tillid til den nye arbejdsgiver. Hermed opnås en god start på samarbejdet. Herudover har nogle leverandører gjort yderligere tiltag for at integrere medarbejderne, fx individuelle møder vedrørende kompetenceafklaring.

Leverandørerne er generelt enige i, at krav om medarbejdernes kvalifikationer og krav om efteruddannelse er gode, og de har ikke problemer med at leve op til kravene. I en af casene beklager leverandøren endog, at udbyder på grund af økonomiske forhold tog uddannelsesforpligtigheden ud af kontrakten. Leverandørerne i de analyserede cases er store professionelle virksomheder inden for serviceydelsen og har selv etablerede efteruddannelsesprogrammer og tilbud til medarbejderne.

#### Vægtning af arbejdsmiljøkrav

I de analyserede cases er ydelserne udbudt efter "det økonomisk mest fordelagtige" tilbud. Det har således været mulighed at lade arbejdsmiljø indgå som et af de kriterier, der tillægges vægt ved vurdering og sammenligning af tilbudene.

Selv om udbyder i de udvalgte cases har valgt at formulere krav til arbejdsmiljøet, indgår arbejdsmiljø ikke som et selvstændigt vægtet kriterium.<sup>22</sup> Dette betyder ikke, at udbyder har fravalgt fokus på arbejdsmiljøet i serviceydelsen, men det betyder, at udbyder har valgt at stille arbejdsmiljøkravene som ultimative krav, som den udvalgte leverandør skal leve op til. Hvor udbyder ønsker skriftlig dokumentation for, at et arbejdsmiljøkrav er opfyldt hos tilbudsgiver, indgår tilbudsgiverens dokumentation i vurderingen til at fastslå, hvorvidt tilbudet er konditioneringsmæssigt eller ej. Der vægtes således ikke på, om den ene tilbudsgiver har bedre performance end den anden.

Ifølge informanternes udsagn om vægtningskriterier er prisen normalt vægtet højest i udbud vedrørende køkken- og kantinedrift, men dette er ikke tilfældet i to af de fire analyserede cases. Når der indgår konceptudvikling af serviceydelsen eller en partnerskabsaftale i tilbudet, vægtes tilbudsgiverens forslag til løsning af opgaven højere end prisen.

Leverandørerne mener generelt, at det er en fordel, at der i udbuddet gøres rede for, hvordan de enkelte tildelingskriterier vægtes, således at det er muligt at se, i hvor høj grad fx arbejdsmiljø vil blive vægtet i forhold til prisen.

I en af casene ønsker leverandøren desuden også at kunne se udbudsgiverens score af det enkelte kriterium, således at leverandøren kan lære noget heraf til det næste tilbud.

#### Dokumentationskrav

De analyserede cases viser, at der i udbudene er stillet krav om fremsendelse af dokumentation af arbejdsmiljøforholdene på to forskellige tidspunkter, nemlig ved tilbudsgivning og når kontrakten er underskrevet.

I de analyserede cases fra Frederiksborg Amt er der blevet forlangt dokumentation på, hvordan Virksomhedsoverdragelsesloven vil blive gennemført. Dokumentationen har bestået i udfyldelse af tilbudslistens fortegnelse over de medarbejdere, der ville blive omfattet af aftalen. I en af casene er dokumentationskravet udvidet med et ønske om en beskrivelse af, hvordan overdragelsesforløbet skal forløbe, herunder også krav og forventninger til udbyderen.

---

<sup>22</sup> Udbuddene i casene er alle blevet udbudt, før de nye udbudsbekendtgørelser trådte i kraft i 2004. Det betyder, at de ikke har været underlagt et krav om, at kriterierne skulle vægtes.

I alle casene ønskes personalepolitikken belyst gennem fremsendelse af tilbudsgivers personalepolitik.

I en af casene har udbyder bedt tilbudsgiver beskrive de personaleudviklingsinitiativer, der vil blive gjort gældende for de ansatte, der tilknyttes sygehuset. Selv om udbyder påpeger, at der kan være meget "elastisk" i bedømmelsen af tilbudsgivers beskrivelser, vil det alt andet lig være mere sigende end generelle indholdsfortegnelser og politikker.

I alle casene synes leverandørerne, at det har været muligt at sende den ønskede dokumentation til udbyderen. Det fremgår også af casene, at hvis udbyder stiller brede, upræcise krav til arbejdsmiljøet, så leverer tilbudsgiver en standarddokumentation. Hvor udbudsmaterialet derimod er overskueligt og kravene overskuelige og teksten kort og præcis, så leverer leverandøren en dokumentation, der er målrettet opgaven.

I en enkelt af casene stilles der direkte krav om, at leverandøren skal fremvise konkrete gennemførte handlinger, der belyser de stillede arbejdsmiljøkrav inden for udarbejdelse af APV, tunge løft og EGA. Et sådant krav om dokumentation kræver, at leverandøren også har handlet inden for de givne områder, samt har dokumenteret sine handlinger, hvilket giver udbyder mulighed for en detaljeret vurdering.

I de analyserede cases har der været mulighed for, at udbyderen kunne bede leverandøren om yderligere dokumentation. I en af casene blev der endvidere holdt et møde med gennemgang af tilbudet med hver enkelt leverandør, således at eventuelle uklarheder i leverandørens beskrivelser kunne diskuteres. Generelt for casene gælder, at der ikke var nogen af leverandørerne, der blev sorteret fra på grund af manglende dokumentation.

Informanterne i to cases gør opmærksom på, at hvis leverandøren ikke efter en henvendelse kunne levere den ønskede dokumentation, ville leverandøren ikke få opgaven.

Der er kun i en af casene stillet krav om dokumentation i kontraktperioden af, at de stillede arbejdsmiljøkrav overholdes.

#### Opfølgning på arbejdsmiljøkravene

Under analysen af casene vedrørende køkken- og kantinedrift ses, at det er forskelligt, hvorvidt der i udbudsmaterialet stilles præcise krav om kontrol af, at de opstillede arbejdsmiljøkrav overholdes. I to af casene, hvor der dels ønskes udvikling af et nyt koncept, dels ønskes udvikling af serviceydelser gennem en partnerskabskontrakt, er der i udbudet gjort rede for, hvilke metoder, der skal anvendes til kontrol af arbejdsmiljøkravene. I det ene tilfælde vil amtet anvende en model med grøn, gul og rød påbudsprocedure. Procedurene skal følges i de tilfælde, hvor amtet eller leverandøren har et behov for enten at påtale en begivenhed i forhold til opgavevaretagelsen eller ved konstatering af misligholdelse eller konstatering af væsentlig misligholdelse. Gensidig dialog og opfølgning/kontrol bliver diskuteret på markedsmøder, hvor både patienter, pårørende og personalet er repræsenteret. I casen med partnerskabskontrakt bliver der kontrolleret eller fulgt op på arbejdsmiljøet gennem forskellige tilfredshedsmå-



linger, som udføres af leverandøren med jævne mellemrum eller i visse tilfælde kontinuert.

I to af casene foregår der reelt ikke kontrol af, at arbejdsmiljøkravene overholdes. I den ene case er begrundelsen for, at der ikke føres kontinuerlig kontrol, at der ikke er afsat tilstrækkelige midler hertil. Derfor føres der kun kontrol, hvis fx Arbejdstilsynet giver et påbud. I den anden case er begrundelsen, at da amtet ikke har overdraget medarbejdere til leverandøren, og da leverandøren tilbereder maden i egne lokaler, har der ikke været en grund til at udføre kontrol.

Når der er tale om en partnerskabsaftale, påpeger både udbyder og leverandør, at opfyldelsen af kontrakten, herunder også arbejdsmiljøkravene bygger på gensidig tillid og samarbejde, fx i det fælles sikkerheds- og samarbejdsudvalg, og at der derfor ikke er behov for at opstille konkrete kontrolkrav ud over tilfredshedsmålingerne.

Af udsagnene fra casene ses, at den form for opfølgning og kontrol, der udøves, er meget forskellig afhængig af udbudsform, udbyders ressourcer til at følge op samt detaljeringen af de formulerede arbejdsmiljøkrav. I casen med partnerskabsaftale, hvor der sker en kontinuerlig opfølgning, sker opfølgning og kontrol gennem et udbygget samarbejde med fælles tilfredshedsmålinger, fælles sikkerheds- og samarbejdsudvalg og fælles registrering af APV'er. I de øvrige cases foregår der reelt ikke kontrol og opfølgning på arbejdsmiljøkravene, selv om det er et ønske hos leverandører og medarbejdere.

Sanktioner ved manglende overholdelse af arbejdsmiljøkravene

I to cases er der ikke indarbejdet krav om bod ved manglende opfyldelse af de stillede arbejdsmiljøkrav, men udelukkende indarbejdet almindelige force majeure bestemmelser samt misligholdelsesklausul. Når parterne indgår i en partnerskabskontrakt, hvor aftalen bygger på samarbejde og dialog, anvendes der ikke sanktioner. Der er i stedet indbygget en bonusordning i aftalen, hvor leverandøren kan belønnes i de tilfælde, hvor han kommer med nye forslag til udvikling af serviceydelsen, der kan højne niveauet og samtidig spare penge.

I en af casene er indbygget en bod. Der er i udbudet opstillet mål for, hvor mange gule og røde påbud leverandøren må have. Såfremt målene ikke efterleveres, kan leverandøren påføres bod.

Medarbejderne mener generelt, at udbyder skal følge op på, at de opstillede arbejdsmiljøkrav opfyldes og gøre klart over for leverandøren, at forholdene skal løses. Medarbejderne mener generelt ikke, at et bødesystem er en god måde at reagere på.

Hverken bonusordning eller bod har været taget i brug i de analyserede cases.

Effekter for arbejdsmiljøet

Både hos udbyder, leverandør og medarbejdere er der delte meninger om, hvorvidt de stillede arbejdsmiljøkrav har haft en effekt på de udførendes arbejdsmiljø.

I en af de tre cases tilkendegiver udbyder, at partnerskabskontrakten har påvirket medarbejderne positivt, og at det også har haft effekt på deres arbejdsmiljø. I

de øvrige cases har udbyder ikke en dokumenteret viden om, at der har været en effekt på arbejdsmiljøet, men i en af casene påpeges, at medarbejderne generelt har været tilfredse med udliciteringen.

Leverandørerne i to af de analyserede cases mener, at arbejdsmiljøkravene har haft en positiv effekt på medarbejdernes arbejdsmiljø, bl.a. fordi der er kommet fokus på arbejdsmiljøforholdene. Der peges desuden på, at kravene vedrørende Virksomhedsoverdragelsesloven og løngaranti har betydet, at medarbejderne har følt sig trygge.

Medarbejderne i de analyserede cases er enige om, at der er sket forskellige forbedringer af arbejdsmiljøet efter serviceydelsen blev udliciteret. Der er uenighed om, hvorvidt dette skyldes de stillede arbejdsmiljøkrav i udbudet, eller om det skyldes leverandørens generelle holdning og praksis på arbejdsmiljøområdet.

Effekter for pris og kvalitet

Hverken udbydere eller leverandører i de analyserede cases mener, at de stillede arbejdsmiljøkrav generelt har betydet noget for prisen af den leverede ydelse. I tre cases anfører udbyder, at krav om Virksomhedsoverdragelseslov og løngaranti kan kapitaliseres, og at kravene kan komme til at koste ekstra for leverandøren. Udbyderne mener, at arbejdsmiljøkravene generelt ikke har øget prisen i de pågældende udliciteringer, da den valgte leverandør er stor på området og generelt har arbejdsmiljøkravene med i sin ydelse i forvejen. Dette underbygges af leverandørerne, som fremhæver, at de er store på markedet, og at de er vant til at håndtere arbejdsmiljø og kvalitet.

Der peges fra flere udbydere på, at der er en sammenhæng mellem kvalitet og arbejdsmiljøforhold. Hvis arbejdsmiljøforholdene er gode, bliver kvaliteten også god.

Den samlede analyse af de fire cases vedrørende køkken- og kantinedrift, herunder formuleringen af de konkrete krav, findes i bilag 36.

## 4.9 Vaskeriservice

Motiver bag arbejdsmiljøkravene

I begge de analyserede cases er udbyder vant til at spørge ind til miljøet ved indkøb, og udbyderne anvender typisk Miljøstyrelsens indkøbsvejledninger til offentlige indkøbere, som retningsgivende for de miljøspørgsmål der stilles. Da vejledningerne for indkøb af vaskeriservice også medtager en række spørgsmål vedrørende arbejdsmiljø, er disse spørgsmål naturligt kommet med. Derudover nævner den ene af udbyderne, at det er væsentligt for kommunen at vise, at de har et godt arbejdsmiljø, hvorfor det også er vigtigt at leverandørerne har et godt arbejdsmiljø. Den anden udbyder beskriver, at det yderligere har en betydning om kommunen har ressourcer til at følge op på de stillede krav. Da der er begrænsede ressourcer til opfølgning, har denne udbyder fravalgt at stille flere krav/spørgsmål end dem, der nævnes i indkøbsvejledningen.

## Arbejdsmiljøforhold i fokus

I vaskerbranchen ses de væsentligste arbejdsmiljøproblemer inden for følgende områder:<sup>23</sup>

- Ergonomi (EGA, dårlige arbejdsstillinger og løft/træk/skub)
- Hudbelastninger (sortering af tøj)
- Kemi (skadelige indholdsstoffer i vaskemidler mv. og i beklædningen)
- Psykisk arbejdsmiljø (ensformigt arbejde, stor arbejdsmængde, tidspres, ringe indflydelse på eget arbejde, manglende social støtte, mobning, manglende udviklingsmuligheder mv.)
- Risiko for ulykker (stikskader ved sortering af tøj, ulykker med maskiner, værktøj og ved manuel håndtering samt risiko for snublen og fald)

I de analyserede cases er der langt fra fokus på samtlige af vaskerbranchens typiske problemområder. Det eneste arbejdsmiljøkrav udbyderne har opstillet er, at tilbudsgiverne/leverandøren skal overholde arbejdsmiljøloven. Kravet er formuleret forskelligt i de to cases, men essensen er den samme.

Derudover stiller de to udbydere som nævnt en række spørgsmål, som tilbudsgiverne kan svare ja eller nej til. Disse spørgsmål kan ikke ses som arbejdsmiljøkrav, da tilbudsgiveren gives ret til at svare såvel "ja" som "nej" på de enkelte spørgsmål.

Tilbudsgiverne spørges, om de har udarbejdet skriftlige arbejdspladsvurderinger, og om resultaterne er omsat i en handlingsplan. Selvom det er givet af lovgivningen, at leverandørerne skal have en APV og have omsat denne i en handlingsplan, har udbyderne altså medtaget dette som et spørgsmål, som tilbudsgiverne kan svare såvel ja som nej til.

Tilbudsgiverne spørges yderligere om, hvorvidt der er indført (certificeret) arbejdsmiljøstyring i vaskeriet, og den ene udbyder spørger endvidere, om tilbudsgiver udarbejder et grønt regnskab for vaskeriet (arbejdsmiljø kan være et element heri).

Endelig spørger den ene udbyder også til, om vaskemidlerne indeholder en række miljø- og sundhedsskadelige indholdsstoffer, og om vaskeriets køretøjer systematisk vedligeholdes.

Denne udbyder spørger tillige ind til arbejdsmiljøet hos den/de producenter, der producerer den lejede beklædning. Det vil sige, tilbudsgiverne spørges om, hvorvidt producenten af beklædning har udarbejdet APV, har et grønt regnskab etc., samt om produkterne er mærket med "Svanen" eller "Blomsten" eller lever op til kriterierne bag disse mærker.

## Leverandørernes reaktion på arbejdsmiljøkravene

De interviewede leverandører så gerne, at udbyderne stillede flere og mere præcise arbejdsmiljøkrav. Leverandørerne opfatter, at der er gode arbejdsmiljøforhold på deres vaskerier og vil gerne krediteres herfor. Endvidere kan mere ambitiøse arbejdsmiljøkrav være med til at skabe incitament for yderligere forbedringer.

<sup>23</sup> Arbejdstilsynet (2007b).

Vægtning af arbejdsmiljøkrav	<p>I begge cases er ydelsen udbudt efter tildelingskriteriet "det økonomisk mest fordelagtige" tilbud, hvorved der er mulighed for at lade arbejdsmiljø indgå som et delkriterium, der tillægges vægt ved sammenligningen af tilbud.</p> <p>Casene viser, at de to udbydere lagde mest vægt på pris, kvalitet, leveringssikkerhed og fakturering. Arbejdsmiljø indgår som delkriterium i den ene case, sammen med miljø, med en vægt på 5 % i alt. I den anden case indgår arbejdsmiljø ikke i tildelingskriterierne.</p> <p>Leverandørerne synes, der lægges for meget vægt på pris og for lidt vægt på arbejdsmiljø.</p>
Dokumentationskrav	<p>Ved udbud er der mulighed for at stille krav om fremsendelse af dokumentation af arbejdsmiljøforhold på to forskellige tidspunkter: 1) Ved tilbudsgivningen og/eller 2) løbende når kontrakten er underskrevet. I de analyserede cases er der udelukkende stillet krav om, at tilbudsgivere skal vedlægge dokumentation; der er ingen krav om, at den valgte leverandør skal fremsende dokumentation løbende gennem kontraktperioden.</p> <p>I begge cases har udbudsmaterialet været vedlagt spørgeskemaer om vaskeriets (og tekstilproducentens) miljø- og arbejdsmiljøforhold. I begge cases er det et krav, at tilbudsgivere besvarer disse spørgeskemaer (ja/nej rubrikker). Vedlægges tilbudet ikke et besvaret spørgeskema, er tilbudet ikke konditionsmæssigt.</p> <p>I den ene case er det krævet, at tilbudsgiver fremsender materiale, der dokumenterer alle de miljø- og arbejdsmiljøspørgsmål, som tilbudsgiver har svaret "ja" til. Dokumentationen anvendes ved vægtningen af tilbudene. Det er ikke specificeret, hvad dokumentation skal bestå i. Dette var ifølge udbyderen problematisk, idet dokumentationen fra de forskellige tilbudsgivere var meget forskelligartet.</p> <p>I den anden case er det ikke krævet, at tilbudsgivere skal fremsende dokumentation for sin besvarelse af spørgeskemaet, men dette er en indirekte forventning hos udbyder. Tilbudsgiverne fremsendte da også forskelligt materiale. Udbyder havde ikke i denne case taget stilling til, hvad den fremsendte dokumentation formelt skulle anvendes til. Der var stillet krav om, at lovgivning skulle overholdes. Man kan således antage, at såfremt en tilbudsgiver svarede "nej" til, at der var lavet APV eller ikke vedlagde dokumentation herfor, kunne tilbudet sorteres fra som ikke konditionsmæssigt, da tilbudsgiver demonstrerer, at arbejdsmiljøloven ikke overholdes. Derudover er det uklart, hvad dokumentationen i denne case rettelig kunne bruges til. Miljø- og arbejdsmiljø indgik ikke blandt tildelingskriterierne. Derfor vil det være forkert, hvis udbyder har bedømt og rangordnet tilbudene på baggrund af svarfordelingen i spørgeskemaet eller eventuelt fremsendt dokumentation.</p> <p>Leverandørerne så gerne at udbyderne stillede flere og mere konkrete krav til dokumentationen.</p>
Opfølgning på arbejdsmiljøkravene	<p>I ingen af casene rummer udbudsmaterialet beskrivelse af udbyders og/eller leverandørens opfølgning/kontrol. Det vil sige, det er ikke beskrevet, hvordan</p>

det skal kontrolleres, at leverandørerne lever op til udbudets arbejdsmiljøkrav (at arbejdsmiljøloven skal overholdes).

For det ene af de betragtede udbud var en af de første aktiviteter efter kontraktens igangsættelse et besøg på et af leverandørens vaskerier, og her kunne delegationen fra kommunen ved selvsyn få et indblik i vaskeriets arbejdsmiljø. Der er ikke siden blevet gennemført nogen opfølgning/kontrol.

I den anden case har udbyder ikke gennemført eller planlagt nogen opfølgning/kontrol. Udbydere er på dette område reaktive, dels på grund af ressourcenaaphed, dels ud fra en forventning om, at arbejdsmiljøet er i orden på vaskerierne.

Leverandørerne så gerne, at der blev fulgt op på arbejdsmiljøkravene.

Selv om der ikke var stillet krav til egenkontrol i udbudsmaterialet, foregår der arbejdsmiljøopfølgning på vaskerierne. Opfølgningen er blot ikke initieret af krav fra de to udbydere. På det ene vaskeri bestod opfølgningen af:

- Sygefraværssamtaler
- Medarbejderudviklingssamtaler
- Anvendelse af ulykkesstatistik
- APV og opfølgning på handleplaner

De to leverandører finder, at det ville være positivt med en opfølgning fra udbyderside. Det kræver dog, at arbejdsmiljøkrav og krav til dokumentation er mere specifikke, end hvad tilfældet er i de to analyserede udbud. Den ene leverandør mener, at udbyder kunne følge op på resultaterne af certificering, APV-handleplaner, uddannelse af medarbejdere etc. Den anden leverandør anser det som udgangspunkt for svært for kunderne at kontrollere vaskeriet. Denne fortæller imidlertid, at nogle kunder aflægger vaskerierne besøg for at tage bestik af arbejdsmiljøet og danne sig et indtryk.

Sanktioner ved manglende overholdelse af arbejdsmiljøkravene

Ingen af udbudene nævner specifikt sanktioner ved overtrædelse af arbejdsmiljøkravene. Der er en generel passus om misligholdelse, der giver udbyder ret til at hæve kontrakten ved tilsidesættelse eller manglende opfyldelse af kontrakt-havers forpligtelser.

Begge leverandører udtaler at dialog bør være den første reaktion på misligholdelse af arbejdsmiljøkrav.

De gennemgåede cases viser, at leverandørerne er positivt stemte for at bidrage med dokumentation og ved en opfølgning og kontrol.

Effekter for arbejdsmiljøet

Kravene i de konkrete udbud har ikke haft nogen effekt på arbejdsmiljøet for medarbejderne på de to vaskerier, der leverer serviceydelser. Det skyldes først og fremmest, at der ikke er stillet nogle arbejdsmiljøkrav, som er mere vidtgående end de krav, som vaskerierne er underlagt som følge af dansk arbejdsmiljølovgivning.

Dog vurderer flere af informanterne, at det at der stilles spørgsmål om arbejdsmiljøet, generelt er motiverende for at fremme et godt arbejdsmiljø. Virksomhedsledelserne motiveres til at tænke fremadrettet og indarbejde ledelsessystemer o.lign. i takt med, at der stilles krav og er forventninger til stramninger over tid.

#### Effekter for kvalitet

Begge udbydere fandt, at der var en sammenhæng mellem kvalitet og arbejdsmiljøforhold. Hvis arbejdsmiljøforholdene er gode, bliver kvaliteten også god. Dette kunne også bekræftes af leverandørerne, som også af hensyn til produktiviteten arbejder på at have gode arbejdsmiljøforhold.

Den samlede analyse af de to cases vedrørende vaskeriservice, herunder formuleringen af de konkrete krav, findes i bilag 39.

### 4.10 Ældrepleje

#### Motiver bag arbejdsmiljøkravene

I et par af de cases, der ligger til grund for analysen, fremhæves det, at kommunerne er meget opmærksomme på arbejdsmiljøet for egne ansatte i ældreplejen. Dette betyder, at man også tænker på arbejdsmiljøet, når det er private virksomheder, som skal levere ydelsen. Flere peger også på, at det er vigtigt at lige stille offentlig og private leverandører og ikke stille krav, som kommunen ikke selv ville være i stand til at efterleve. Endvidere peges der på at det er væsentligt ikke at stille for specifikke krav, da alle arbejdspladser (borgernes hjem eller institutioner) er forskellige.

#### Arbejds miljøforhold i fokus

De typiske arbejdsmiljøudfordringer i ældreplejen er i litteraturen beskrevet som:<sup>24</sup>

- At sikre trivsel ved at arbejde med temaerne stress, mobning, konflikter, trusler og vold
- At passe på kroppen ved at arbejde med forflytning (tunge løft) og ensidigt, gentaget arbejde (EGA)
- At højne indeklimaet ved at arbejde med luftkvalitet og rengøring
- At afprøve ny arbejdsformer ved at indføre teamarbejde, hvor det vurderes at være gavnligt for arbejdsmiljøet
- At styrke sikkerhedsorganisationen som følge af Arbejdstilsynets screening og aktivt at gennemføre arbejdspladsvurderinger (APV)

I Arbejdstilsynets vejviser for hjemmepleje og døgninstitutioner mv. for voksne nævnes følgende væsentlige arbejdsmiljøproblemer i hjemmepleje og døgninstitutioner mv. for voksne:<sup>25</sup>

- Ulykker
- Hudbelastninger
- Biologi

<sup>24</sup> Arbejds miljøweb.dk >Forside>Din arbejdsplads>Ældrepleje.

[http://www.arbejds miljøweb.dk/Din\\_arbejdsplads/Aeldreplejen.aspx](http://www.arbejds miljøweb.dk/Din_arbejdsplads/Aeldreplejen.aspx)

<sup>25</sup> Arbejdstilsynet (2007d).

- Løft og arbejdsstillinger
- Psykisk arbejdsmiljø
- Indeklima

Det fremhæves i vejviseren, at de fleste problemer opstår i forbindelse med bestemte arbejdsprocesser, som der derfor er særlig grund til at være opmærksom på nemlig:

- Ekstern transport ved indkøb og transport mellem brugere
- Løft og forflytning af brugere
- Genoptræning
- Medicingivning
- Omsorg
- Personlig pleje
- Rengøring hos brugere
- Arbejde under terræn
- Transport af brugere i kørestole mv.

I de analyserede cases stilles der ikke arbejdsmiljøkrav på samtlige områder eller krav, der fokuserer på at mindske risici ved samtlige nævnte arbejdsprocesser. Hovedparten af kravene i de analyserede cases vedrører lovgivningsmæssige krav, organisering, planlægning og kvalifikationer.

I samtlige fem analyserede cases stilles der krav om, at leverandørerne skal sikre overholdelse af arbejdsmiljølovgivningen, specifikt nævnes leverandørernes forpligtelse til at gennemføre eller følge op på APV. I nogle tilfælde lægges hele ansvaret ud til leverandøren, mens det i andre tilfælde er udbyder, som ved visitation foretager en APV-kortlægning, som leverandøren forpligtes til at følge op på. Endelig er der tilfælde, hvor udbyder og leverandører jævnligt skal mødes for bl.a. at drøfte fælles procedure for APV.

Kravene til organisering/planlægning handler primært om, at udbyderne stiller krav om, at leverandørerne har forskellige politikker (eller beskrevne praksis), der fokuserer på fastholdelse, rekruttering, seniorer, kompetenceudvikling eller sundhed/fravær samt på sikring af dialog mellem udbyder og leverandører.

Med hensyn til kvalifikationer er der hyppigt tale om krav, der skal sikre, at borgerne får tilstrækkelig kvalificeret hjælp, men som samtidig må forventes at understøtte arbejdsmiljøet ved at medarbejdere ikke sættes til at udføre opgaver, de ikke har kompetencer til, fx ses krav om sikring af supervision og efteruddannelse. Derudover ses krav om dansk kundskaber, hvilket nok igen primært stilles af hensyn til borgerne, men samtidig forventes at understøtte arbejdsmiljøet (en sikrere brug af hjælpemidler og produkter, når brugsanvisningerne kan læses, samt et bedre psykisk arbejdsmiljø, når sproglige misforståelser borgerhjælper imellem reduceres).

I flere af casene er der formuleret krav vedrørende tekniske hjælpemidler til løft og lignende. Igen forholder udbyderne sig forskelligt til, om ansvaret lægges helt hos leverandørerne, eller om udbyder påtager sig at vurdere behov og levering af hjælpemidlerne på baggrund af visiteringen.

Blandt de mindre hyppige krav, ses der krav om, at leverandøren skal anvende miljøgodkendte rengøringsmidler. I andre tilfælde anfører udbyderne blot, at borgerne forventes at stille miljøgodkendte/relevante rengøringsmidler og udstyr til rådighed. Eksempelvis ses et krav som følgende: "Det forudsættes, at brugeren selv stiller miljøgodkendte rengøringsmidler og relevant udstyr til rådighed (støvsuger, gulvskrubbe mv.) Såfremt leverandøren har særlige krav eller ønsker til rengøringsmidler og/eller udstyr, er udgifterne hertil borgeren og kommunen uvedkommende". Ansvar overføres altså her helt til leverandøren og borgeren. Dog er der tilfælde, hvor udbyder forsøger at påvirke borgerne til at skabe et acceptabelt arbejdsmiljø for hjælperne.

#### Vægtning af arbejdsmiljøkrav

Kun to af de fem cases omfatter traditionelle udbud (casene fra Københavns Kommune og Græsted-Gilleleje Kommune). I de bedømmelseskriterier, der er opstillet i disse to cases, indgår arbejdsmiljø ikke som selvstændigt vægtet kriterium. Prisen tæller i begge udbud mest (henholdsvis 40 % og 50 %), mens arbejdsmiljø tæller med under kriterier som personaleforhold, leveringssikkerhed, kvalitet og samarbejde. Det er således ikke eksplicit, hvor stor vægt udbyderne lægger på arbejdsmiljø, men det, at arbejdsmiljø ikke er opstillet som et selvstændigt kriterium, indikerer, at arbejdsmiljø ikke vægtes særlig højt.

De tre øvrige cases er omfattet af "Frit valgs ordningen" (godkendelsesmodellen), hvor samtlige leverandører, der opfylder udbyders pris- og kvalitetskrav, godkendes. I disse tre cases foregår der således ikke en vægtning af de stillede krav - alle krav skal opfyldes af de leverandører, der søger om at blive godkendte. Kravene kan således betragtes som "on-off" krav. Enten opfyldes kravene og den potentielle leverandør godkendes, eller også opfyldes kravene ikke, og ansøgeren bliver ikke godkendt.

#### Dokumentationskrav

I de analyserede cases blev der stillet krav til fremsendelse af beskrivelser af forskellige forhold som enten direkte eller indirekte havde relation til arbejdsmiljø. Der var ingen konkrete krav til fremsendelse af dokumentation på specifikke arbejdsmiljørelaterede aktiviteter så som APV-handleplaner eller sygefraværsstatistik.

Der blev ikke stillet krav om dokumentation af arbejdsmiljøforhold i forbindelse med den løbende drift, kun at leverandører på kommunens anmodning skulle give kommunen en orientering.

Ved frit valg-ordning skal der ikke nødvendigvis ske en sammenligning og udvælgelse blandt de potentielle leverandører. Anvendes godkendelsesmodellen uden begrænsninger, er der tale om, at samtlige leverandører, som anmoder om at blive godkendte, (blot) skal dokumentere, at de lever op til udbyders krav. Dette giver mulighed for, at dokumentationen kan være af beskrivende karakter, blot de potentielle leverandører gennem beskrivelserne kan gøre rede for, at de kan/vil leve op til udbyders krav. Casene viser, at under frit valg-ordningen kommunikerer udbyderne med de potentielle leverandører og anmoder fx om yderligere dokumentation eller yderligere oplysninger om leverandørernes praksis, inden der træffes beslutning om, hvorvidt leverandøren kan godkendes.



### Opfølgning på arbejdsmiljøkravene

Kun i én af de fem cases er det beskrevet i godkendelses materialet, at udbyder vil følge op på de stillede arbejdsmiljøkrav. I dette tilfælde er det beskrevet, at udbyder vil følge op gennem stikprøvekontrol, uanmeldte besøg og dialogmøder mellem udbyder og leverandører. Udbyderen følger i praksis op på denne vis samt ved løbende at få tilsendt redegørelser for sygefravær og omfang af efteruddannelse.

Derudover ses der i flere cases krav om, at leverandøren stiller op til dialogmøder med udbyder.

### Sanktioner ved manglende overholdelse af arbejdsmiljøkravene

Udbuds- og godkendelses materialet beskriver ikke specifikt sanktioner i relation til arbejdsmiljøkravene.

En af udbyderne har imidlertid erfaring for, at flere leverandører ikke lever op til de stillede arbejdsmiljøkrav og i praksis har dette ført til påtale og anmodning om at se dokumentation på, at forholdene er bragt i orden. Denne udbyder ser gerne, at der fremover indføres bod, såfremt de private leverandører ikke overholder kommunens arbejdsmiljøkrav, samt at der fremover indføres skrap-pere krav til opfølgning. Også i en af de andre cases har udbyder overvejet økonomiske sanktioner, hvis en leverandør ikke lever op til kravene i udbuds materialet, men foreløbig har man afholdt sig herfra.

Af udsagnene i casene ses det, at den form for opfølgning og kontrol, der udøves af udbyderne, er meget forskellig afhængig af udbyders holdning til, om de har et (med)ansvar for at kontrollere, at arbejdsmiljøet lever op til loven. Til-lige er der stort set ingen krav stillet om egenkontrol og løbende fremsendelse af dokumentation fra leverandørens egenkontrol.

Såvel udbydere som leverandører peger på, at det er vigtigt, at der igangsættes dialog. (Kvartalsvise) dialogmøder, hvor arbejdsmiljø kan drøftes eller tema-møder, hvor erfaringer udveksles, er således den opfølgingsform, som flere anvender i praksis.

### Effekter for arbejdsmiljøet

Der er ingen undersøgelser af, om arbejdsmiljøkravene har haft en effekt på de udførendes arbejdsmiljø. Generelt mener leverandører og medarbejdere hos leverandørerne ikke, at kravene har haft nogen indflydelse, idet kravene ikke har ændret på leverandørernes praksis - ifølge leverandørerne levede de allerede op til arbejdsmiljøkravene, inden de blev mødt med disse.

Enkelte af udbyderne er en smule mere forventningsfulde og mener, at det i det lange løb betyder noget, at udbyderne stiller krav til leverandørernes arbejdsmiljø.

### Effekter for pris og kvalitet

For så vidt angår de tre cases under frit valg-ordningen ligger prisen for en le- verance fast. Udbyders krav til arbejdsmiljø er således "indregnet" i den fastlag-te pris. I de to øvrige cases er der ikke udsagn om, at arbejdsmiljøkravene har påvirket prisen.

I en enkelt case mener udbyder, at arbejdsmiljøkravene har haft en positiv be- tydning for kvaliteten. Leverandørerne giver derimod generelt udtryk for, at

kvaliteten ikke er påvirket af arbejdsmiljøkravene, idet leverandørerne allerede inden, de blev mødt med arbejdsmiljøkravene, levede op til disse.

Den samlede analyse af de fem cases vedrørende ældrepleje, herunder formuleringen af de konkrete krav, findes i bilag 45.

#### 4.11 Fælles for alle serviceydelser

Motiver bag arbejdsmiljøkravene

Udbydernes grunde til at formulere arbejdsmiljøkrav i udbudsmaterialet er forskellige fra udbyder til udbyder og fra serviceydelse til serviceydelse. Der er dog nogle begrundelser, som går igen:

- Udbyder vil gerne sikre de ansatte et godt arbejdsmiljø. Denne begrundelse findes i forbindelse med rengøring og vinduespolering, busdrift, specialkørsel, vejvedligehold, køkken- og kantinedrift og ældrepleje.
- Udbyder mener, at der er en sammenhæng mellem arbejdsmiljø og kvalitet, så ved at stille krav til arbejdsmiljøet, er der en større sikkerhed for, at udbyderen (eller rettere modtageren af ydelsen) får en god kvalitet. Dette motiv findes i forbindelse med rengøring og vinduespolering og specialkørsel. I forbindelse med vejvedligehold kommer den til udtryk som et ønske om at forebygge uheld, der implicerer tredjemand, dvs. trafikanter.
- En "tradition", som kan være opstået som følge af myndighedsregler og -kampagner, branchevejledninger eller "genbrug" af udbudsmateriale/videndeling i branchen, evt. via konsulenter. Dette ses i forbindelse med busdrift, vejvedligehold, dagrenovation og vaskeriservice.

I enkelte tilfælde bliver grunden formuleret som et ønske om at favorisere leverandører med et godt arbejdsmiljø. Dette gælder rengøring og vinduespolering samt busdrift.

Arbejds miljøforhold i fokus

De arbejdsmiljøforhold, der sættes fokus på via de arbejdsmiljøkrav, som stilles i udbud, vedrører oftest de traditionelle arbejdsmiljøproblemer inden for serviceydelsen. For eksempel er der stor fokus på kemi inden for rengøring og vinduespolering og på ulykkesforebyggelse inden for vejvedligeholdelse.

Sammenligner man med de væsentlige arbejdsmiljøproblemer, som Arbejdstilsynets arbejdsmiljøvejvisere peger ud inden for de forskellige brancher, er det dog langt fra altid, at alle væsentlige arbejdsmiljøproblemer og alle væsentlige arbejdsprocesser bliver adresseret i udbudsmaterialet.

Hertil kommer, at de arbejdsforhold, som måske medfører de største belastninger på de ansatte, men som ligger uden for arbejdsmiljølovgivningens område, og som derfor ikke er omtalt i arbejdsmiljøvejviserne, sjældent bliver tematiseret. Det gælder forhold som arbejdstempo/-takt inden for rengøring og vinduespolering samt akkordløn, fyraftensakkord, fire-dags arbejdsuge og toholdsdrift inden for dagrenovation.

	<p>Ud over specifikke krav, stilles der ofte krav om, at lov om virksomhedsoverdragelse skal følges for at give de ansatte en vis tryghed i ansættelsen. Dette gælder også ved gennudbud.</p>
Leverandørernes reaktion på arbejdsmiljøkravene	<p>Den typiske holdning hos leverandørerne er, at de arbejdsmiljøkrav, som stilles i udbuddene, sjældent er særligt skrappe. Kravene afspejler i højere grad den almindelige standard i branchen. Mange leverandører efterlyser skrappe arbejdsmiljøkrav.</p>
Vægtning af arbejdsmiljøkrav	<p>Det mest almindelige tildelingskriterium i de studerede udbud er "det økonomisk mest fordelagtige" tilbud. Her er der mulighed for, at arbejdsmiljø indgår som et selvstændigt kriterium, og at det tildeles en vis vægt i forhold til de andre kriterier for vurdering af de indkomne tilbud. Det er imidlertid sjældent, at arbejdsmiljø er nævnt som et selvstændigt kriterium eller delkriterium og endnu sjældnere, at det er oplyst, hvor stor en vægt, der lægges på arbejdsmiljø. Da udbudsreglerne i dag foreskriver, at udbyder oplyser, hvor stor en vægt de enkelte kriterier indgår med, vil dette resultat næppe fremkomme ved studiet af nyere udbud.</p> <p>Busdrift synes at være en undtagelse i forhold til ovenstående, idet arbejdsmiljø som delkriterium under "kvalitet og drift" her vægtes med mellem 10 % og 25 %, mens pris som kriterium ofte vægtes med 60 % i de studerede udbud.<sup>26</sup></p> <p>Dagrenovation er en anden undtagelse. Her forekommer ofte "laveste pris" som tildelingskriterium, dvs. arbejdsmiljø - og andre kriterier - vægtes slet ikke. Til gengæld skal et tilbud leve op til arbejdsmiljøkravene for overhovedet at være konditionsmæssigt.</p> <p>Uanset om det ene eller det andet tildelingskriterium anvendes, er det tilbudsgiverens/leverandørernes oplevelse, at prisen som regel spiller den afgørende rolle, dvs. også i de tilfælde, hvor kriteriet er "det økonomisk mest fordelagtige" tilbud, og hvor arbejdsmiljø indgår som et kriterium eller delkriterium.</p>
Dokumentationskrav	<p>I de analyserede udbud er der stillet krav om fremsendelse af dokumentation af arbejdsmiljøforhold på to forskellige tidspunkter:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tilbudsgivere bliver bedt om at fremsende dokumentation som en del af tilbuddet</li> <li>• Leverandører bliver bedt om at fremsende dokumentation i kontraktperioden.</li> </ul>

Den første type krav er langt det almindeligste.

<sup>26</sup> Dette betyder ikke, at pris indgår med 60 % og arbejdsmiljø med fx 10 % i den samlede vurdering. Det betyder derimod, at pris indgår med 60 % og fx "kvalitet, drift, miljø og arbejdsmiljø" tilsammen med 40 %. Hvis arbejdsmiljø som delkriterium indgår med 10 %, vil arbejdsmiljø i forhold til helheden således indgå med  $40 \cdot 10 \% = 4 \%$ .

Derudover er der i enkelte tilfælde også stillet krav om dokumentation i forbindelse med prækvalificering af potentielle tilbudsgivere.

Flere af de interviewede udbydere nævner, at den dokumentation, som tilbudsgiverne fremsender, kan være vanskelig at sammenligne. Det er ellers meningen, når en udbyder vil bruge dokumentationen til at tildele tilbudsgiverne point for deres arbejdsmiljøperformance. Vanskelighederne kan skyldes, at udbydere i nogen udstrækning beder om temmelig vidtfavnende dokumentation. Flere af de interviewede leverandører peger i al fald på, at udbydere for sjældent præciserer, hvad de ønsker tilsendt.

#### Opfølgning på arbejdsmiljøkravene

Det er sjældent, at der i udbuddene skrives om kontrol af overholdelsen af arbejdsmiljøkravene i kontraktperioden eller andre former for opfølgning på arbejdsmiljøkravene.

Det er også sjældent, der i realiteten foregår en kontrol af overholdelsen af eller anden opfølgning på de stillede arbejdsmiljøkrav.

Vejvedligehold synes at være en undtagelse, idet der her er eksempler på, at udbyder følger op på kravene via jævnlige møder med leverandøren. Det samme gælder dagrenovation.

Hovedparten af leverandørerne og medarbejderne hos leverandørerne efterspørger opfølgning/kontrol. Uden opfølgning/kontrol opfattes arbejdsmiljøkravene som useriøse, og ”noget der alligevel ikke rigtig lægges vægt på”.

#### Sanktioner ved manglende overholdelse af arbejdsmiljøkravene

Mens der i de fleste udbud/kontrakter er bestemmelser om, hvad der sker, hvis leverandøren misligholder kontrakten, dvs. ikke leverer den aftalte ydelse, herunder den aftalte kvalitet, er det sjældent, at der er formuleret noget specifikt om sanktioner for manglende overholdelse af arbejdsmiljøkravene.

Inden for busdrift ses der dog eksempler på bestemmelser om bod ved manglende overholdelse af arbejdsmiljøkravene.

Der er ingen eksempler på, at der er idømt bod eller sket andre sanktioner som følge af en leverandørs manglende overholdelse af arbejdsmiljøkravene. Fra ældrepleje er der dog et eksempel på, at en udbyder har påtalt leverandørers manglende overholdelse af arbejdsmiljøkravene, og at udbyder har forlangt dokumentation for, at forholdene er bragt i orden. Inden for denne serviceydelse er der også udbydere, der vil overveje bod eller anden form for økonomisk sanktion ved manglende overholdelse af arbejdsmiljøkravene i fremtidige udbud.

#### Effekter for arbejdsmiljøet

Der er delte meninger blandt udbydere og leverandørerne og deres ansatte om, hvorvidt arbejdsmiljøkravene har haft (positiv) effekt på arbejdsmiljøet.

Udbydere er generelt mere positive i deres vurdering end leverandørerne og deres ansatte, men udbydere har sjældent et ordentligt grundlag for deres vurdering i og med, at de sjældent følger op på arbejdsmiljøkravene i kontraktperioden.

Leverandørerne mener generelt, at kravene afspejler forholdene, som de allerede er inden for deres respektive brancher, så derfor flytter kravene ikke nogen grænser.

Dette synspunkt deles til en vis grad af leverandørernes ansatte, men de er dog alligevel generelt tilfredse med, at der stilles krav, da det sikrer et minimumsniveau.

Effekter for pris og kvalitet

Inden for busdrift, dagrenovation, køkken- og kantinedrift og vaskeriservice er det en udbredt holdning blandt udbydere og leverandører, at arbejdsmiljøkravene i udbuddene har en positiv effekt på kvaliteten af den leverede serviceydelse.

Inden for specialkørsel er der en vis forståelse af, at arbejdsmiljøkravene medfører højere pris, fordi det koster leverandørerne at leve op til kravene.

Derudover mener hverken udbydere eller leverandører, at arbejdsmiljøkravene har influeret på prisen eller kvaliteten af den leverede ydelse.

## 4.12 Katalog over arbejdsmiljøkrav ved udlicitering

### 4.12.1 Identifikation af fornuftige krav

Arbejds miljø- og dokumentationskrav

På grundlag af casene er der inden for hver serviceydelse identificeret arbejdsmiljø- og dokumentationskrav mv., som det er fornuftigt at stille som udbyder, hvis man vil sikre og fremme et godt arbejdsmiljø for de ansatte, der skal udføre de udliciterede serviceydelser.

Fornuftige krav

Fornuftige krav er kendetegnet ved at være:

- Formuleret entydigt, klart, præcist
- Specifikke frem for generelle
- Målbare, så overholdelsen af kravene kan kontrolleres
- Tidssvarende, dvs. kravene bør fordre arbejdsmiljøforbedringer eller som minimum fastholde leverandøren på et eksisterende godt arbejdsmiljøniveau

Hertil kommer, at kravene også gerne må være:

- Defineret i forhold til en fremtidig driftskontrol frem for kun at være defineret i forhold til tilbudstidspunktet

I bilag 46 er der redegjort for, hvordan disse kendetegn er fremkommet. Redegørelsen omfatter også en beskrivelse af de juridiske muligheder for at stille arbejdsmiljøkrav ved udbud af serviceydelser.

Kendetegnene repræsenterer en operationalisering af den forståelse af, hvad der er fornuftige arbejdsmiljøkrav, som fandtes ved projektets begyndelse, jf. afsnit 3.1.

Analysenotater	De identificerede krav er beskrevet i analysenotaterne i bilag 11, 17, 21, 27, 31, 36, 39 og 45.
Foreslåede krav	Ud over krav, som faktisk har været stillet i udbuddene, findes også krav, som udbydere og leverandører i interviewene har foreslået som krav i kommende udbud. Disse krav er ligeledes vurderet ud fra ovennævnte kriterier for fornuftige krav og formidlet i analysenotaterne.
Generelle krav	Ved en sammenligning af de serviceydelsesspecifikke lister over fornuftige krav er der identificeret nogle krav, som det er fornuftigt at stille på tværs af alle eller de fleste serviceydelser. Disse såkaldte generelle krav findes i bilag 47-49.

#### 4.12.2 Formidling af de fornuftige krav via elektronisk katalog

Web-baseret katalog	Såvel de specifikke som de generelle krav er samlet i et katalog over "Arbejds miljøkrav ved udbud og udlicitering" sammen med andre erfaringer og anbefalinger mv. Kataloget er elektronisk, dvs. baseret på, at det "læses" ved hjælp af en Internet-browser som fx Microsoft Internet Explorer. Figur 1 viser forsiden af kataloget, mens Figur 2-Figur 5 viser, hvordan nogle af de underliggende sider i kataloget er struktureret.
---------------------	--

Katalogets struktur	Som det fremgår af Figur 1, er kataloget er bygget op med en gennemgående vandret menu, der delvist afspejler kronologien i det at stille arbejdsmiljøkrav i forbindelse med udbud og udlicitering ("Arbejds miljøkrav", "Dokumentationskrav" og "Opfølgning/kontrol"), og som linker til forskellige former for baggrunds information ("Branchefakta", "Cases", "Analyser", "Kontakt" og "Links"). Hertil kommer en gennemgående lodret menu, der linker til information om hver af de otte serviceydelser, som kataloget omfatter. Hver serviceydelser er kodet med en farve, som går igen på underliggende sider og dermed letter navigationen i kataloget.
---------------------	--

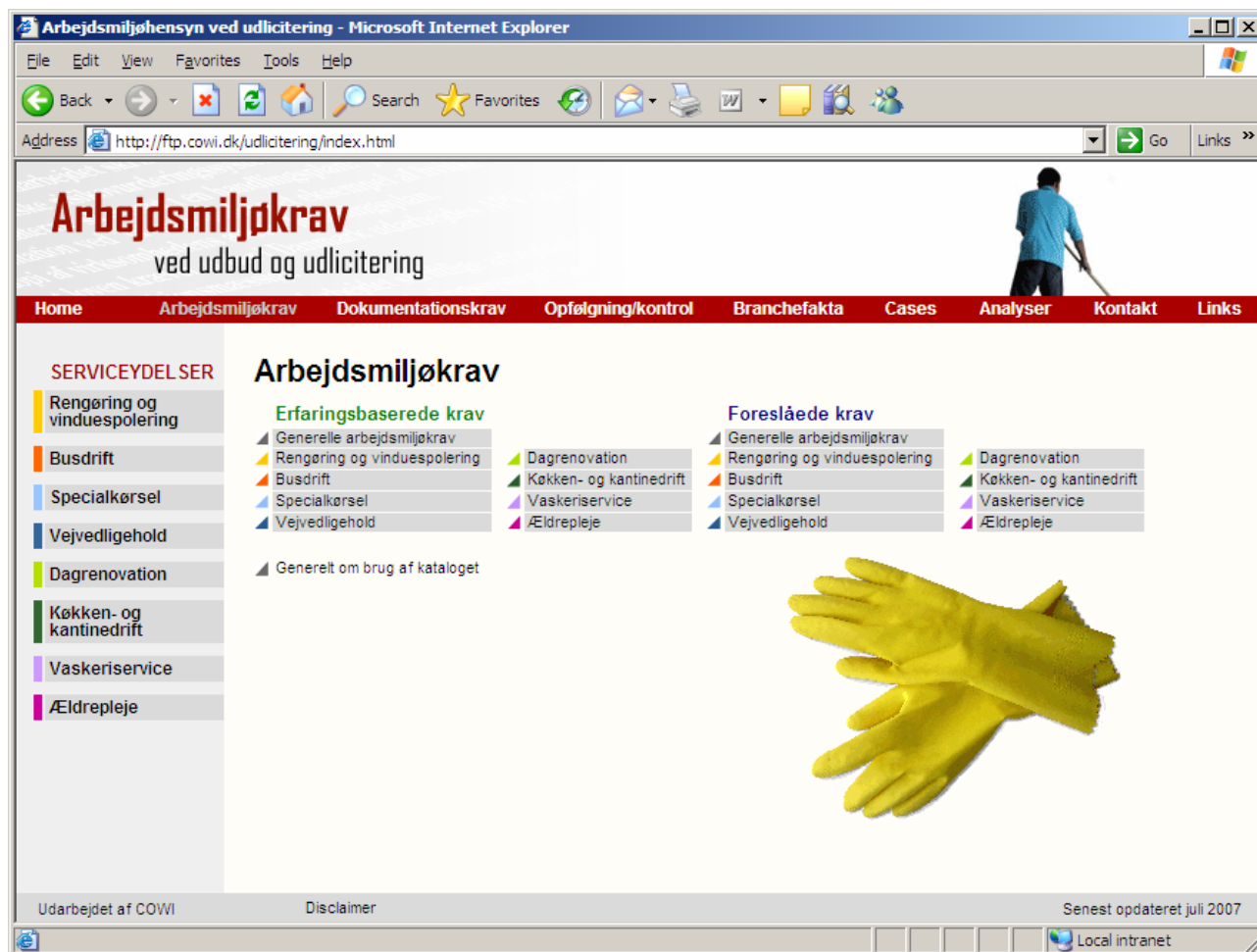
Forsiden rummer derudover en introducerende tekst samt et link til en beskrivelse af, hvordan kataloget anvendes i forbindelse med formuleringen af arbejdsmiljøkrav mv.

The screenshot shows a web browser window titled "Arbejds miljøhensyn ved udlicitering - Microsoft Internet Explorer". The address bar shows "http://ftp.cowi.dk/udlicitering/index.html". The website has a red navigation bar with the following menu items: Home, Arbejds miljøkrav, Dokumentationskrav, Opfølgning/kontrol, Branche fakta, Cases, Analyser, Kontakt, and Links. The main content area is titled "Arbejds miljøkrav ved udbud og udlicitering". A large heading reads: "Hvordan sikres arbejdsmiljøet for de ansatte ved virksomhedens udbud og udlicitering af opgaver". Below this, there are several text blocks: "Arbejds miljøkrav ved udbud og udlicitering" er et katalog, som skal inspirere til og gøre det lettere for offentlige udbydere at stille fornuftige arbejdsmiljøkrav ved udbud af serviceydelser. "Otte serviceydelser" Kataloget beskæftiger sig med de otte serviceydelser i menuen til venstre. "Forskellige typer af krav" For hver tjenesteydelse beskrives fornuftige kravene er delt op i erfaringsbaserede krav og foreslåede krav. "Grundlag for kataloget" Kataloget er baseret på en analyse af udbud inden for de nævnte serviceydelser. "Læs her mere om at bruge kataloget til at stille arbejdsmiljøkrav ved udbud og udlicitering."

Figur 1. Forsiden på det web-baserede katalog over "Arbejds miljøkrav ved udbud og udlicitering" i den endelige version pr. 31. juli 2007.

## Arbejds miljøkrav

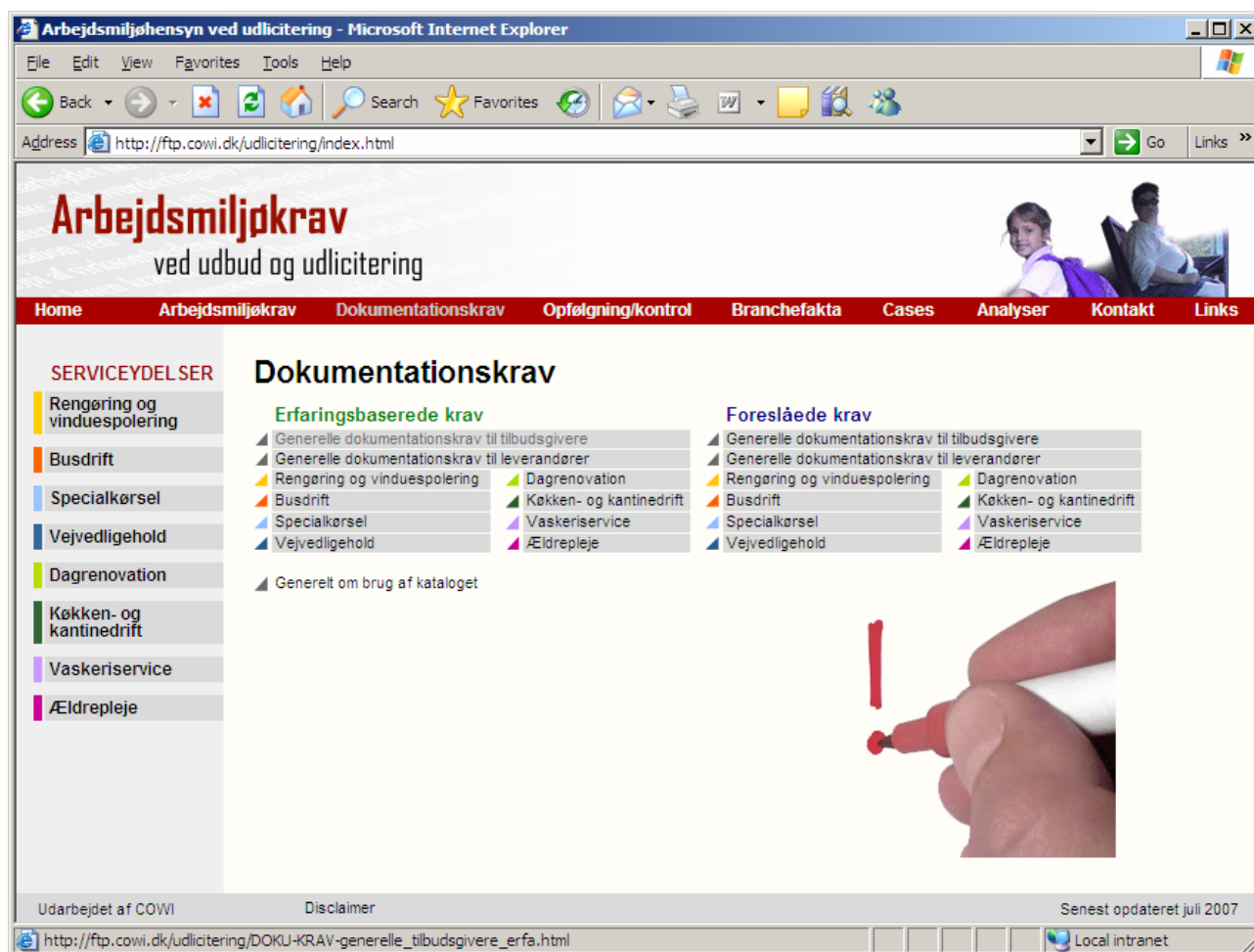
Figur 2 viser, hvordan der i forhold til arbejdsmiljøkrav sondres mellem de krav, der er erfaringsbaserede, dvs. har været stillet og dermed afprøvet i konkrete udbud, og de krav, som er foreslået - oftest af udbydere og leverandører - men endnu ikke afprøvet i praksis. Det ses også, at der sondres mellem de generelle krav og de ydelsesspecifikke krav.



Figur 2. Oversigt over indholdet under menupunktet "Arbejds miljøkrav" i kataloget "Arbejds miljøkrav ved udbud og udlicitering".

Dokumentationskrav Figur 3 ligner meget den foregående figur. Figuren viser, hvordan der også i forhold til dokumentationskrav sondres mellem erfaringsbaserede og foreslåede krav, ligesom der sondres mellem generelle krav og ydelsesspecifikke krav. Herudover sondres der mellem krav til tilbudsgivere og krav til leverandører, dvs. mellem dokumentation, som skal leveres med tilbuddet, og dokumentation, som skal leveres i kontraktperioden.





Figur 3. Oversigt over indholdet under menupunktet "Dokumentationskrav" i kataloget "Arbejds miljøkrav ved udbud og udlicitering".

Erfaringsbaserede og foreslåede krav

Figur 4 viser, hvad der dukker frem på skærmen, når man klikker på et af menupunkterne i den lodrette menu i venstre side af skærmen, her punktet "Rengøring og vinduespolering". I den menu, der dukker op, sondres igen mellem erfaringsbaserede og foreslåede krav. Inden for hver af disse har man herefter adgang til henholdsvis generelle og specifikke krav vedrørende arbejdsmiljø, dokumentation og opfølgning/kontrol. Farvekoden - og til dels titlen - viser, hvad der er generelle krav, og hvad der er ydelsesspecifikke krav. Endelig er der links til fakta om den specifikke branche, de case-notater og det analysenotat, som behandler den pågældende serviceydelse, samt lovgivning og vejledninger mv., som er relevante i en arbejdsmiljøsammenhæng for den pågældende serviceydelse.



Figur 4. Oversigt over indholdet under menupunktet "Rengøring og vinduespolering" i kataloget "Arbejds miljøkrav ved udbud og udlicitering". Informationen vedrørende de øvrige serviceydelser i kataloget er struktureret på samme måde.

Eksempel på præsentation af konkrete krav

Endelig viser Figur 5, hvordan de konkrete krav præsenteres, når man klikker på et af menupunkterne med krav, her "Generelle arbejds miljøkrav" under "Erfaringsbaserede krav" på siden vedrørende "Rengøring og vinduespolering". Det fremgår, at kravene præsenteres i en lang liste, som man enten kan scrolle i, eller som man kan springe frem og tilbage i ved hjælp af en lille klikbar indholdsfortegnelse og "Tilbage til top"-knapper.

The screenshot shows a Microsoft Internet Explorer browser window displaying the website 'Arbejds miljøkrav ved udbud og udlicitering'. The address bar shows 'http://ftp.cowi.dk/udlicitering/index.html'. The website has a red navigation bar with links: Home, Arbejds miljøkrav, Dokumentationskrav, Opfølgning/kontrol, Branchefakta, Cases, Analyser, Kontakt, and Links. A sidebar on the left lists service categories: SERVICEYDELSER, Rengøring og vinduespolering, Busdrift, Specialkørsel, Vejvedligehold, Dagrenovation, Køkken- og kantinedrift, Vaskeriservice, and Ældrepleje. The main content area is titled 'Rengøring og vinduespolering' and contains sections for 'Erfaringsbaserede krav' and 'Foreslåede krav'. The 'Erfaringsbaserede krav' section includes a list of requirements under the heading 'Krav afledt af loven om virksomhedsoverdragelse'.

**Arbejds miljøkrav ved udbud og udlicitering**

Home Arbejds miljøkrav Dokumentationskrav Opfølgning/kontrol Branchefakta Cases Analyser Kontakt Links

**SERVICEYDELSER**

- Rengøring og vinduespolering
- Busdrift
- Specialkørsel
- Vejvedligehold
- Dagrenovation
- Køkken- og kantinedrift
- Vaskeriservice
- Ældrepleje

**Rengøring og vinduespolering**

**Erfaringsbaserede krav**

- Generelle arbejdsmiljøkrav
- Generelle dokumentationskrav til tilbudsgivere
- Generelle dokumentationskrav til leverandører
- Opfølgning/kontrol
- Arbejds miljøkrav
- Dokumentationskrav

**Foreslåede krav**

- Generelle arbejdsmiljøkrav
- Generelle dokumentationskrav til tilbudsgivere
- Generelle dokumentationskrav til leverandører
- Opfølgning/kontrol
- Arbejds miljøkrav
- Dokumentationskrav

Branchefakta  
Cases  
Analyse  
Mere inspiration

**Erfaringsbaserede krav**

- Afledt af loven om virksomhedsoverdragelse
- Overenskomst
- Afledt af arbejdsmiljølovgivningen
- Organisering, planlægning, dialog
- Kvalifikationer og uddannelse

**Krav afledt af loven om virksomhedsoverdragelse**

- Samtlige de pakker, der udbydes, er omfattet af "Lov om lønmodtagernes retsstilling ved virksomhedsoverdragelse" og "EU-overførselsdirektiv (77/187/EØF)
- Tilbudsgivers opmærksomhed henledes på lov om lønmodtagers retsstilling ved virksomhedsoverdragelse og EU-overførselsdirektivet 77/187 EØF. Der kan ikke tages forbehold for virkningerne af virksomhedsoverdragelsesloven. Tilbudsgiver er ansvarlig for retsvirkningerne af virksomhedsoverdragelseslov og for overholdelse heraf.
- Det forudsættes, at samtlige de pakker, der udbydes er omfattet af lov om lønmodtagernes retsstilling ved virksomhedsoverdragelse og EU-overførselsdirektiv (77/187/EØF). Den byder, der opnår kontrakt, vil derfor være stillet som ved erhvervelse af en virksomhed. Dette indebærer, at kontraktthaveren umiddelbart indtræder i de pligter, som påhvilede tidligere kontraktthaver i henhold til (1) kollektiv overenskomst og aftale, (2) bestemmelser om løn- og arbejdsforhold, der er fastsat eller godkendt af offentlig myndighed, eller (3) individuel aftale om løn og arbejdsforhold.
- Det forudsættes, at samtlige de pakker, der udbydes, er omfattet af lov om lønmodtagernes retsstilling ved virksomhedsoverdragelse og EU-overførselsdirektiv. Ved kontraktudløb er entreprenøren forpligtet til at følge procedure vedr.: Tidsfrister og procedure og vejledende retningslinier for afklaring af spørgsmål i forbindelse med personaleforholdet ved genudbud.

▼ Tilbage til top

- Ved et fornyet udbud af opgaven vil ordregivende myndighed stille krav om, at medarbejderne behandles i overensstemmelse med virksomhedsoverdragelsesloven, herunder at der udarbejdes refusionsopgørelse i forhold mellem leverandøren og en ny leverandør.
- Senest en måned overtagelsesdagen holder den nye entreprenør et orienteringsmøde for medarbejdere, der overtages fra tidligere entreprenør.

Udarbejdet af COWI Disclaimer Senest opdateret juli 2007 Local intranet

Figur 5. Eksempel på formidling af fornuftige krav fra kataloget "Arbejds miljøkrav ved udbud og udlicitering". Eksemplet vedrører de erfaringsbaserede generelle arbejdsmiljøkrav, dvs. krav, som har været stillet og dermed afprøvet i konkrete udbud, og som gælder for alle eller flere serviceydelser - ikke kun rengøring og vinduespolering, som har været udgangspunktet i dette eksempel.

### 4.13 Resultater fra workshoppen

Offentliggørelse af test-version	En test-version af kataloget blev offentliggjort på Internet-adressen <a href="http://ftp.cowi.dk/udlicitering/index.html">http://ftp.cowi.dk/udlicitering/index.html</a> den 18. juni 2007.
Indbydelse til workshop	Forinden var 4-500 interessenter (udbydere, leverandører, arbejdsmiljøansvarlige hos udbydere og leverandører, organisationskonsulenter m.fl.) inviteret til en workshop den 27. juni 2007 om arbejdsmiljøkrav ved udlicitering af serviceydelser, jf. bilag 50.
Formål	Formålet med workshoppen var overordnet at sikre, at kataloget bliver et nyttigt værktøj ved udbud og udlicitering. Mere konkret var formålet, at <ul style="list-style-type: none"><li>• få kommentarer til kataloget, som det forelå i test-versionen.</li><li>• få forslag til yderligere arbejdsmiljøkrav, som det vil være fornuftigt at stille ved udlicitering af serviceydelser.</li></ul>
Workshoppen	Dette skete gennem diskussion i grupper og i plenum blandt de 20 interessenter, som havde meldt sig til workshoppen og projektgruppens medlemmer, jf. programmet og deltagerlisten i bilag 51. Diskussionerne blev fastholdt i referater, jf. bilag 52.
Ros til kataloget	Overordnet blev kataloget rost. Det blev betegnet som flot og nemt at finde rundt i. Opdelingen i arbejdsmiljøkrav, dokumentationskrav og opfølgning/kontrol er god, og det er klart, hvordan en udbyder skal tænke hele processen igennem. Kataloget blev betegnet som et godt idégrundlag og en god inspirationskilde for den enkelte udbyder.
Forbedringsmuligheder	Ligeledes på det overordnede plan blev der peget på nogle muligheder for at gøre kataloget endnu bedre. Det drejede sig bl.a. om en vejledning i, hvordan kataloget kan bruges, en forklaring på, hvad der menes med erfaringsbaserede og foreslåede krav, og henvisninger til lovkrav vedrørende arbejdsmiljø samt andre vejledninger vedrørende arbejdsmiljøkrav og udlicitering mv.
Spørgsmål	Derudover blev der spurgt til, hvordan kataloget vil blive publiceret, og hvordan det vil blive holdt ajour. Begge spørgsmål har betydning for, hvor meget kataloget vil blive anvendt fremover. Spørgsmålene diskuteres i kapitel 5.
Foreslåede krav	På det mere detaljerede niveau blev der bl.a. foreslået en række arbejdsmiljøkrav, som også burde indarbejdes i kataloget.
Offentliggørelse af færdigt katalog	Efter workshoppen er kommentarerne blev gennemgået, og kataloget er revideret i forhold til de kommentarer, som projektgruppen har været enige i, og de ressourcer i projektet, som har været til rådighed på dette tidspunkt i projektføreløbet. Det færdige katalog har fra den 27. juli 2007 været tilgængelig på den foreløbige Internet-adresse <a href="http://ftp.cowi.dk/udlicitering/index.html">http://ftp.cowi.dk/udlicitering/index.html</a> .

## 5 Diskussion

Dette kapitel	Hovedresultatet af dette projekt er det web-baserede katalog over "Arbejdsmiljøkrav ved udbud og udlicitering", jf. afsnit 4.12.2.
Ny viden	<p>Projektet har imidlertid også produceret ny viden, som ikke er formidlet i kataloget. Dette kapitel er viet en diskussion af denne ny viden. Vi vil specielt fokusere på følgende spørgsmål:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• I hvilket omfang stilles der arbejdsmiljøkrav ved udbud og udlicitering af serviceydelser?</li><li>• Hvad er effekterne af at stille arbejdsmiljøkrav?</li><li>• Hvorfor stilles der ikke flere arbejdsmiljøkrav?</li><li>• Hvorfor prioriteres arbejdsmiljø ikke højere i de senere trin i udbuds- og udliciteringsprocessen?</li></ul>
Kataloget	<p>Dernæst vil vi diskutere kataloget og mulighederne for, at det kan medvirke til at fremme, at der stilles arbejdsmiljøkrav ved udbud og udlicitering. Vi vil specielt fokusere på følgende spørgsmål:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Vil kataloget gøre en forskel?</li><li>• Hvordan offentliggøres kataloget?</li><li>• Hvordan skabes der opmærksomhed om kataloget?</li><li>• Hvordan ajourføres kataloget?</li></ul>
Metoderne	<p>Indledningsvist vil vi dog drøfte projektets metoder, specielt spørgsmålet om, hvorvidt metoderne har været hensigtsmæssige set i forhold til formålet om at udarbejde et værktøj, som gør det lettere for offentlige udbydere at opstille fornuftige arbejdsmiljøkrav ved udbud og udlicitering af serviceydelser.</p>

### Har metoderne været hensigtsmæssige?

Dataindsamlingsmetoderne i projektet har omfattet en spørgeskemaundersøgelse blandt udbydere af serviceydelser for at identificere udbud, hvor der har væ-

ret stillet arbejdsmiljøkrav, og case-studier af de mest interessante af de udbud, hvor der har været stillet sådanne krav.

De vigtigste erfaringer med disse metoder er, at spørgeskemaundersøgelsen genererede forholdsvis få interessante cases at vælge imellem til case-studierne, og at case-studierne gav god indsigt i arbejdsmiljøkravene og det at stille og følge op på arbejdsmiljøkrav i forbindelse med udbud og udlicitering af serviceydelser.

Det forholdsvis beskedne antal udbud med arbejdsmiljøkrav, som blev identificeret ved hjælp af spørgeskemaundersøgelsen, kan have flere forklaringer. En meget nærliggende forklaring er, at der ikke er stillet arbejdsmiljøkrav i så mange udbud. Dette var imidlertid at vente, idet det er en væsentlig del af baggrunden for projektet. Forklaringen underbygges af, at de telefoniske kontakter, som blev taget til udbydere for at identificere yderligere udbud med arbejdsmiljøkrav, ikke gav det store udbytte. Det er dog næppe hele forklaringen. En anden væsentlig forklaring er formentlig, at mange af dem, som har modtaget spørgeskemaet, har prioriteret ikke at besvare det på grund af stort arbejdspress og/eller en følelse af, at de bliver bombarderet med spørgeskemaer. En del tilbagemeldinger fra udbydere peger i denne retning.

Case-studierne gav som nævnt et godt udbytte - også selv om det i en del tilfælde ikke var muligt at (få lov til at) gennemføre interviews med ansatte hos leverandørerne.

Ved en eventuel gennemførelse af en lignende undersøgelse kan man overveje at erstatte spørgeskemaundersøgelsen med en telefonenquete, der ikke alene sigter på at identificere interessante udbud, men som også er en selvstændig undersøgelse af udbredelsen af arbejdsmiljøkrav i udbud.

Case-studierne fungerede som nævnt godt til formålet, men kunne eventuelt forbedres ved at supplere interviewene og studiet af skriftligt materiale med observationer på de udliciterede arbejdspladser, så de interviewedes synspunkter på den faktisk opnåede arbejdsmiljøperformance kunne suppleres med en professionel arbejdsmiljøvurdering.

I forhold til projektets formål om at udarbejde et katalog med arbejdsmiljøkrav mv., som det er fornuftigt at stille i forbindelse med udbud og udlicitering af serviceydelser, kunne man også overveje en helt anden fremgangsmåde end den, der er valgt i dette projekt. Næmlig en fremgangsmåde, som består i, at arbejdsmiljøprofessionelle ud fra deres kendskab til arbejdsmiljøet inden for de forskellige serviceerhverv formulerer de krav, som det vil være relevant for udbyderne at stille. Denne fremgangsmåde vil have den fordel, at kravene - ideelt set - vil omfatte alle relevante aspekter af arbejdsmiljøet, og at kravene vil være så tilpas strenge, at de vil sikre "et sikkert og sundt arbejdsmiljø, der til enhver tid er i overensstemmelse med den tekniske og sociale udvikling i samfundet", som det hedder i arbejdsmiljølovens formålsparagraf. En tredje mulig fremgangsmåde består i, at man samler repræsentanter for udbydere, leverandører og ansatte for at drøfte "fornuftige" arbejdsmiljøkrav. Denne fremgangsmåde vil have den fordel, at man kan ende op med nogle krav, som der er konsensus

om, og som derfor efterfølgende kan opnå en stor udbredelse i udbud. Endelig kan man forestille sig en kombination af to eller alle fremgangsmåder. Det er imidlertid også ressourcekrævende at kombinere flere af fremgangsmåderne, og den valgte fremgangsmåde har den fordel, at de "fornuftige" krav, der formidles i kataloget, ikke er baseret på skrivebordsarbejde, men er nogle, som - for de erfaringsbaserede kravs vedkommende - faktisk har været stillet og dermed afprøvet i konkrete udbud, hvilket gør det vanskeligere at argumentere for ikke at lade sig inspirere af dem. Derudover har den anvendte fremgangsmåde også den fordel, at den frembringer indsigt i/viden om, hvad der sker i udbuds- og udliciteringsprocessen, når der stilles arbejdsmiljøkrav mv.

Ny viden

### **I hvilket omfang stilles der arbejdsmiljøkrav ved udbud og udlicitering af serviceydelser?**

En del af baggrunden for dette projekt var som nævnt, at tidligere undersøgelser har indikeret, at der langt fra altid stilles arbejdsmiljøkrav, når serviceydelser udbydes og udliciteres. Denne mistanke er blevet bestyrket i projektet.

Spørgeskemaundersøgelsen blandt udbydere resulterede i en liste på 41 udbud, hvor der ifølge informanterne var stillet arbejdsmiljøkrav. Den telefoniske opfølgning til udbydere bragte listen op på 57 udbud. Selv når udbydernes eventuelle travlhed og træthed i forhold til spørgeskemaundersøgelser tages i betragtning, er disse tal meget lave sammenholdt med, at der alene i 2004, dvs. året før spørgeskemaundersøgelsen blev gennemført, var 402 udbud af serviceydelser i danske kommuner og amter (Udbudsportalen u.å.).<sup>27</sup>

Hertil kommer, at der i 13 ud af de 41 udbud og i 18 ud af de 57 udbud, hvor der angiveligt skulle være stillet arbejdsmiljøkrav, reelt ikke var stillet krav af en karakter, så udbuddet blev fundet egnet som case, der skulle pege på "fornuftige" arbejdsmiljøkrav. Tilbage var altså henholdsvis 28 ud af 41 og 39 ud af 57 udbud, som blev fundet egnede eller måske egnede til case-studier.

Senere viste case-studierne så, at der i nogle af de udvalgte udbud reelt heller ikke var stillet arbejdsmiljøkrav ud over et krav om, at arbejdsmiljøloven skulle overholdes.

I en stor del af de udbud, hvor der var stillet arbejdsmiljøkrav, viste det sig, at der ikke var stillet krav til, hvordan og hvornår tilbudsgiveren/leverandøren skulle dokumentere, at arbejdsmiljøkravene blev overholdt, ligesom der ikke var taget stilling til, hvordan det skulle kontrolleres, at kravene faktisk blev overholdt i kontraktperioden, eller hvordan udbyderen i øvrigt ville følge op på arbejdsmiljøkravene.

På denne baggrund må det konstateres, at der kun i ringe omfang reelt stilles arbejdsmiljøkrav mv. i forbindelse med udbud og udlicitering af serviceydelser.

### **Hvad er effekterne af at stille arbejdsmiljøkrav?**

---

<sup>27</sup> Tallet var i 2006 vokset til 606 udbud.

Tidligere undersøgelser har som nævnt peget på, at der er en risiko for, at de udførendes arbejdsmiljø kan blive forringet, hvis ikke udbyder stiller arbejdsmiljøkrav. Forklaringen er, at hvis der i (for) høj grad er tale om en ren konkurrence på pris, så kan tilbudsgiverne/leverandørerne blive fristet til at reducere prisen ved at undlade visse arbejdsmiljøforanstaltninger mv.

Spørgsmålet er så, om det hjælper at stille arbejdsmiljøkrav. Er arbejdsmiljøkravene med til at fastholde et i forvejen godt arbejdsmiljø og eventuelt at forbedre arbejdsmiljøet for dem, der skal udføre de udliciterede serviceydelser?

Inden dette spørgsmål belyses, skal det understreges, at dette projekt ikke har omfattet egentlige undersøgelser af arbejdsmiljøforholdene for de udførende før og efter udliciteringen i den enkelte case. Grundlaget for besvarelsen af spørgsmålet er derfor "kun" udsagnene fra udbyder, leverandør og eventuelt en eller flere ansatte hos leverandøren i den enkelte case.

Når dette er sagt, er det betegnende, at

- udbyderne stort set ikke har noget solidt grundlag for at udtale sig om arbejdsmiljøet for de udførende
- tilbudsgiverne/leverandørerne gennemgående oplever, at der altovervejende er tale om priskonkurrence, når en serviceydelse udbydes - også selv om tildelingskriteriet er det "økonomisk mest fordelagtige tilbud"
- leverandørerne ofte oplever, at kravene "bare" beskriver det arbejdsmiljø, som de i forvejen byder de ansatte
- de ansatte generelt ikke oplever, at deres arbejdsmiljø forandres i forbindelse med en udlicitering, dvs. en eventuel forudgående frygt for forringelser af arbejdsmiljøet er gjort til skamme

Ikke desto mindre mener mange udbydere, at det har positive effekter at stille arbejdsmiljøkrav, og mange ansatte er tilfredse med, at der bliver stillet sådanne krav.

På dette grundlag er der således en del, der tyder på, at arbejdsmiljøkravene som minimum er med til at fastholde det eksisterende arbejdsmiljøniveau, og i visse tilfælde måske oven i købet fremmer arbejdsmiljøforbedringer.

I forlængelse af ovenstående skal det dog påpeges, at de arbejdsmiljøkrav, som stilles, i flere af udbuddene faktisk ikke tematiserer de forhold, som udgør nogle af de største sikkerheds- og sundhedsmæssige belastninger af de udførende. Det gælder forhold som arbejdstempo/-takt, akkorder, skifteholdsarbejde og mulighederne for varieret arbejde. Da disse forhold samtidig har langt større økonomisk betydning end fx hvilke kemikalier, der anvendes, og hvilke personlige værnemidler, der stilles til rådighed, er der stadig store muligheder for, at leverandørerne kan knibe prisen ved at forringe arbejdsmiljøforholdene, hvis det er det, de vil.



Det skal dog også påpeges, at når leverandørerne fortæller, at arbejdsmiljøkravene ikke har medført nogen ændringer hos dem, fordi deres arbejdsmiljø i forvejen var godt, så kan det være en sandhed med modifikationer. Dels er der som nævnt ingen, der ved, hvad der ville være sket, hvis der ikke var stillet arbejdsmiljøkrav. Måske havde nogle tilbudsgivere/leverandører forsøgt at knibe prisen ved at spare på nogle arbejdsmiljøforanstaltninger. Dels har nogle leverandører i interviewet måske - bevidst eller ubevidst - fremstillet deres arbejdsmiljøniveau i mere positive vendinger, end der er eller var belæg for på udbudstidspunktet. Leverandørerne kan også overse, at når arbejdsmiljøniveauet er, hvor det er i dag, så kan det - blandt andet - være en effekt af, at der igennem mange år og mange udbud har været stillet bestemte (miljø- og) arbejdsmiljøkrav. Endelig skal udsagnene måske ses i lyset af, at vi har interviewet de leverandører, som har vundet udbuddene, og her er der ofte tale om store og velfunderede leverandører. Denne selektion betyder måske, at det billede af arbejdsmiljøniveauet i branchen, som de tegner, repræsenterer den del af branchen, som har det bedste arbejdsmiljø.

Imod mistanken om, at leverandørerne fremstiller deres arbejdsmiljø mere positive vendinger end der er belæg for, taler, at mange af de ansatte, som er blevet interviewet, mener, at arbejdsmiljøniveauet er uforandret. Ligesom leverandørerne ikke nødvendigvis er sandhedsvidner, er de ansatte det dog heller ikke. Dels kan de interviewede have glemt, hvordan arbejdsmiljøet var tidligere, dels kan de i loyalitet over for deres (ny) arbejdsgiver undlade at udtale sig kritisk om arbejdsmiljøet. I forlængelse af sidstnævnte samt det ovenfor anførte om, at ingen ved, hvad der ville være sket, hvis der ikke var stillet krav, er det således igen værd at lægge mærke til, at mange af de ansatte trods alt har udtrykt tilfredshed med, at der har været stillet arbejdsmiljøkrav.

Sammenfattende er der meget, der peger på, at med de arbejdsmiljøkrav, der stilles i dag, er effekten på arbejdsmiljøet for de udførende som minimum, at det eksisterende arbejdsmiljøniveau fastholdes. I bedste fald medvirker kravene også til en forbedring af arbejdsmiljøet. Det er dog sjældent, at kravene tematiserer de arbejdsforhold, som medfører nogle af de væsentligste belastninger af de udførende, hvorfor der trods de hidtidige arbejdsmiljøkrav er en risiko for, at de samlede belastninger øges i forbindelse med udliciteringen.

### **Hvorfor stilles der ikke flere arbejdsmiljøkrav?**

Blandt de hyppigste grunde til at stille arbejdsmiljøkrav finder man et ønske hos udbyderne (her forstået som politikerne) om at sikre de ansatte et godt arbejdsmiljø og en forventning om, at der er en positiv sammenhæng mellem arbejdsmiljø og kvalitet i ydelsen. Det kan på den baggrund undre, at der ikke oftere stilles arbejdsmiljøkrav, og at der ikke stilles flere (og bedre) arbejdsmiljøkrav, når der faktisk stilles krav.

Hovedforklaringen skal formentlig søges i det forhold, at der ved udarbejdelsen af udbudsmaterialet lægges betydelig mere vægt på at forfølge det primære politiske formål med at udlicitere, nemlig at få opgaverne løst af dem, der kan gøre det "bedst og billigst", jf. også formuleringen i aftalen mellem regeringen og Kommunernes Landsforening om kommunernes økonomi for 2007 (Finansmi-

nisteriet (2006).<sup>28</sup> Ikke hermed sagt, at udbyderne undlader at stille arbejdsmiljøkrav for at spare penge. Hovedparten af arbejdsindsatsen går bare med at beskrive den opgave, der udbydes, og der anvendes ikke de store ressourcer på at identificere og formulere relevante arbejdsmiljøkrav.

En anden væsentlig forklaring, som kan udledes af case-studierne, er, at når der stilles krav, sker det i en del tilfælde ved at anvende standarder/checklister eller ved at "genbruge" materiale fra tidligere udbud. Dette er i og for sig meget rationelt, da det sparer tid og besvær. Det indebærer dog den risiko, at de krav, der stilles, er utidssvarende, utilstrækkelige og/eller på anden måde uhensigtsmæssige i det konkrete udbud.

Den tredje væsentlige forklaring, som kan udledes af case-studierne, er, at udbyderne er tilbageholdende med at stille for mange og for skrappe arbejdsmiljøkrav, fordi de vil være sikre på, at der er leverandører, som er i stand til at leve op til kravene, så opgaven faktisk kan udliciteres. En variant af denne forklaring er, at kravene ikke må være skrappe, end at udbyderens egen organisation eventuelt kan byde på - og vinde - opgaven. En anden variant er de tilfælde, hvor hensigten er at indgå en servicepartnerskabsaftale/Offentlig-Privat-Partnerskabsaftale (OPP-aftale) med leverandøren, som vi har mødt i en enkelt case, jf. bilag 32. Den type aftaler er baseret på dialog, gensidig tillid og åbenhed, og derfor kan udbyderen opfatte det som "forkert" at opstille mange og skrappe arbejdsmiljøkrav. Endelig er der den variant, at udbyder måske er påpasselig med at stille arbejdsmiljøkrav, fordi udbyderens organisation selv har vanskeligt ved at skabe optimale arbejdsbetingelser for leverandøren. Med optimale betingelser menes her både fysiske rammer og så tilpas brede opgaver, at leverandøren kan tilbyde sine ansatte brede arbejdsfunktioner og dermed varieret arbejde og varierede arbejdsbelastninger. Med andre ord: Man kaster ikke med sten, når man selv bor i et glashus. Eller: Når man ikke har fejlet for egen dør, beder man ikke andre om at feje for deres.

Endelig kan man pege på den forklaring, der hedder, at udbyderne kan tro, at de faktisk stiller alle de relevante arbejdsmiljøkrav med de krav, som de stiller. Er en udbyder af den overbevisning, begynder vedkommende naturligvis ikke af sig selv at undersøge, om der kan stilles flere og/eller andre krav, fx ved at lade arbejdsmiljøprofessionelle kommentere og supplere udbudsmaterialet.

I og med, at vi i projektet kun har studeret udbud, hvor der - i al fald i udbyderens selvforståelse - har været stillet arbejdsmiljøkrav, har vi naturligvis ikke grundlag for at belyse spørgsmålet om, hvorfor nogle udbydere helt undlader at stille arbejdsmiljøkrav. Men man kan tænke sig, at der også er en del tilfælde, hvor udbyderen har været uvidende om, at udbydere ved udarbejdelsen af udbudsmaterialet er forpligtet til at "sørge for, at der er taget hensyn til sikkerheden og sundheden ved tjenesteydelsens udførelse", jf. Beskæftigelsesministeriet (2001).

---

<sup>28</sup> Regeringen og KL er med aftalen enige om at øge andelen af kommunale opgaver, som konkurrenceudsættes, fra 20 % i 2005 til 25 % i 2010.

En konkurrerende forklaring til ovenstående kunne være, at udbyderne er fuldt bevidste om deres ansvar, og at de har gjort, hvad de er forpligtet til, nemlig at "overveje, hvordan den udbudte tjenesteydelse kan udføres arbejdsmiljømæssigt forsvarligt", jf. Arbejdstilsynet (2002) og bilag 46. Da dette bare "betyder, at udbyder ikke må foreskrive eller forudsætte, at der bruges arbejdsmetoder, arbejdsprocesser og arbejdsgange, der strider mod arbejdsmiljølovgivningen", men "derimod ikke [at udbyder] i udbudsmaterialet [skal] beskrive, hvordan en tjenesteydelse kan udføres arbejdsmiljømæssigt forsvarligt", er det ikke utænkeligt, at der findes udbud, hvor der ikke er stillet arbejdsmiljøkrav, men hvor arbejdsmiljølovgivningen alligevel er overholdt.

Ifølge Arbejdstilsynet (2002) skal "udbyder [...] i udbudsmaterialet [dog] give relevante oplysninger om de særlige, væsentlige arbejdsmiljøforhold, der er forbundet med at udføre tjenesteydelsen". Dette indebærer imidlertid bare, "at udbyder skal opridse de særlige forhold ved opgaveløsningen, som tilbudsgiver ikke kan forventes at kende, og som har betydning for arbejdsmiljøet". Og som det forklares: "Hvis man fx udbyder en rengøringsopgave, må tilbudsgiver antages at være bekendt med rengøringsbranchen. Udbyder skal derfor ikke oplyse om alle de arbejdsmiljørelaterede forhold, der kan være i forbindelse med, at tjenesteydelsen udføres, men skal oplyse om de forhold, som særligt gør sig gældende for den konkrete tjenesteydelse." Med andre ord: Hvis der ikke er nogle særlige, væsentlige arbejdsmiljøforhold forbundet med den udbudte opgave, er der ikke noget at oplyse for udbyderen.

Faktisk er det eneste, som man skal kunne finde om arbejdsmiljø i et hvilket som helst udbud, en angivelse af, om udbyder "stiller særlige krav til arbejdsmiljøet i forbindelse med den udbudte tjenesteydelse" (Arbejdstilsynet 2002). Hvis udbyder stiller særlige krav, kan man naturligvis også forvente at finde dem.

### **Hvorfor prioriteres arbejdsmiljø ikke højere i de senere trin i udbuds- og udliciteringsprocessen?**

En ting er at stille arbejdsmiljøkrav i udbudsmaterialet. Som beskrevet i bilag 1 er dette kun første trin i processen. Hvis det skal give mening eller have effekt, skal arbejdsmiljøkravene følges op af krav om dokumentation for, at kravene overholdes eller vil blive overholdt af tilbudsgiveren/leverandøren, tildelingskriterier, som omfatter arbejdsmiljøforhold, kontrol i kontraktperioden af, at kravene bliver opfyldt af leverandøren, og sanktioner over for leverandøren, hvis kravene ikke opfyldes.

Case-studierne viser imidlertid, at det er sjældent, at der bliver fulgt op på arbejdsmiljøkravene i de senere trin i udbuds- og udliciteringsprocessen, herunder i kontraktperioden. Hvad er forklaringen på dette?

Analysen peger på, at der ikke er én, men flere supplerende forklaringer:

For det første afspejler det formodentlig, at prisen har den altafgørende betydning, når en serviceydelse skal udliciteres. Derefter kommer kvaliteten af det arbejde, som skal udføres eller bliver udført. Først længere nede i hierarkiet

kommer arbejdsmiljøet for de udførende. Med andre ord: Arbejdsmiljø prioriteres reelt ikke så højt.

For det andet kan det afspejle manglende opmærksomhed på eller bevidsthed om, at det er nødvendigt at følge op på de stillede krav.

For det tredje kan det afspejle en forventning om, at så længe man ikke hører andet (fra de udførende, aftagerne af serviceydelser, Arbejdstilsynet eller andre), så er alt i orden i kontraktperioden.

For det fjerde kan den manglende opfølgning afspejle, at der ikke er ressourcer til at følge op på kravene.

Diskussionen i bilag 1 peger på, at den manglende kontrol og opfølgning mv. ikke kun gælder arbejdsmiljø, men også andre elementer i mange udbud.

Specielt i forhold til arbejdsmiljø kan der også være den femte forklaring, at udbydere for det første ønsker at fastholde, at leverandøren selv er ansvarlig for arbejdsmiljøet, og for det andet forventer, at de ansatte (hos leverandøren) selv varetager deres interesser i forhold til et godt arbejdsmiljø.

Enkelte af de interviewede udbydere har "forsvaret" sig ved at påpege, at det har en signalværdi at stille arbejdsmiljøkrav. Ideen er, at ved at stille krav til tilbudsgiverne eller leverandøren om fx at have en arbejdsmiljøpolitik, har udbydere signaleret, at der lægges vægt på arbejdsmiljø, og så har man allerede sorteret de tilbudsgivere/leverandører fra, som ikke har et ordentligt arbejdsmiljø. Når det er gjort, behøver man ikke efterfølgende at lade arbejdsmiljø indgå i tildelingskriterierne eller at kontrollere, at arbejdsmiljøkravene bliver opfyldt i kontraktperioden. Udsagn fra leverandører og deres ansatte tyder imidlertid på, at denne signalværdi hurtigt forsvinder. Når leverandørerne opdager, at der ikke følges op på arbejdsmiljøkravene, tager de mindre notits af dem og lader i stedet deres arbejdsmiljøarbejde styre af andre hensyn.

## Kataloget

### **Vil kataloget gøre en forskel?**

Kataloget over "Arbejdsmiljøkrav ved udbud og udlicitering" er som påpeget det vigtigste resultat af dette projekt.

Kataloget giver ikke alene bud på, hvilke arbejdsmiljøkrav det er fornuftigt at stille i forbindelse med udbud og udlicitering af otte serviceydelser. Det påpeger også sammenhængen mellem arbejdsmiljøkrav, dokumentationskrav og senere opfølgning på arbejdsmiljøkravene, herunder kontrol af, at de bliver overholdt i kontraktperioden. Dette gøres bl.a. ved også at give bud på fornuftige dokumentations- og kontrolkrav.

Spørgsmålet er så, om kataloget vil gøre en forskel i forhold til den situation, som er beskrevet og diskuteret ovenfor.

Hertil er at svare, at kataloget naturligvis ikke kan ændre på det forhold, at pris og kvalitet mv. reelt prioriteres meget højere end arbejdsmiljø. Kataloget kan

heller ikke i sig selv skabe en bevidsthed om betydningen af at stille arbejdsmiljøkrav og at følge op på dem. Men i forhold til de udbydere, som allerede er opmærksomme på, at der *kan* og måske *skal* stilles arbejdsmiljøkrav i udbudene, kan kataloget være med til at gøre det lettere at stille arbejdsmiljøkrav. Det kan således inspirere til,

- at der stilles arbejdsmiljøkrav
- hvilke arbejdsmiljøkrav der stilles
- hvordan arbejdsmiljøkravene formuleres
- at der stilles krav om dokumentation
- hvilke dokumentationskrav der stilles
- hvordan dokumentationskravene formuleres
- at overholdelsen af kravene kontrolleres
- hvordan kontrollen gennemføres

Derved kan kataloget fremme, at flere udbydere

- stiller arbejdsmiljøkrav
- stiller de rigtige arbejdsmiljøkrav
- følger op på de arbejdsmiljøkrav, som de stiller

I sidste ende kan dette medvirke til, at der som minimum ikke sker en forringelse af de udførendes arbejdsmiljø i forbindelse med udlicitering af serviceydelser og i bedste fald, at der gennemføres løbende forbedringer af arbejdsmiljøet som afspejler den tekniske og sociale udvikling i samfundet.

Kataloget er udarbejdet med udbydere i kommuner, amter (nu: regioner) og statslige institutioner som primær målgruppe. Sekundære målgrupper har været tilbudsgivere/leverandører og medarbejdere, som repræsenterer ansatte, hvis opgaver udbydes. De reaktioner, som er kommet på kataloget blandt andet i forbindelse med den afholdte workshop, peger på, dels at kataloget har ramt den primære målgruppe godt, dels at der kan være andre sekundære målgrupper. Således er der indikationer på, at arbejdsmiljøprofessionelle og private udbuds-/udliciteringskonsulenter også vil finde kataloget nyttigt. Endelig synes der at være interesse for kataloget blandt private virksomheder, der - ligesom de offentlige myndigheder - udbyder og udliciterer (outsourcer) forskellige opgaver, fx rengøring, kantinedrift, it-drift, bygningsvedligeholdelse, vagttjeneste mv. Specielt virksomheder med et arbejdsmiljøledelsessystem og virksomheder, som vil fremstå med en høj CSR-profil, vil formentlig udvise interesse for kataloget, idet de kan skærpe deres profil, hvis de stiller arbejdsmiljøkrav til deres leverandører af serviceydelser.<sup>29</sup>

### **Hvordan offentliggøres kataloget?**

En af forudsætningerne for, at kataloget kan gøre en forskel, er, at det bliver gjort offentligt tilgængeligt.

---

<sup>29</sup> CSR står for Corporate Social Responsibility. På dansk bruges ofte oversættelsen "Virksomhedernes Sociale Ansvar".

Ved projektets afslutning findes kataloget på en midlertidig Internet-adresse på COWIs server (<http://ftp.cowi.dk/udlicitering/index.html>). Herfra er det offentligt tilgængeligt, men som nævnt kun provisorisk, idet serveren kun er beregnet til dataudveksling på igangværende projekter.

Uden at der har været indgået aftaler om det, har det fra projektets begyndelse været tanken, at kataloget skulle offentliggøres på Udbudsportalen og Medarbejderportalen, idet antagelsen har været, at disse var interesseret i kataloget qua deres formål.

I mellemtiden er Medarbejderportalen nedlagt, idet emnerne dog videreføres på hjemmesiderne for de organisationer, der stod bag portalen. Udbudsportalen eksisterer stadig.

Der er derfor stadig mulighed for at indgå en aftale med Udbudsportalen, som Kommunernes Landsforening og Erhvervs- og Boligstyrelsen står bag, om at den offentliggør kataloget, dvs. lægger kataloget på dens server. På den workshop, hvor en test-version af kataloget blev drøftet, udtrykte en repræsentant for Udbudsportalen interesse i at gå i dialog om offentliggørelse af kataloget, så det er en realistisk mulighed.<sup>30</sup>

En anden oplagt mulighed, som blev påpeget på workshoppen, er at offentliggøre kataloget via hjemmesiden for Foreningen af offentlige indkøbere (IKA). Muligheden er oplagt, fordi de fleste udbydere netop tjekker IKAs hjemmeside og Udbudsportalen, når de skal formulere udbudsmaterialet. IKA gør i forvejen en indsats for at formulere kravspecifikationsstandarder.

Hvis ovenstående muligheder ikke kan realiseres, er det hensigten at undersøge andre muligheder for at offentliggøre kataloget. Af andre muligheder kan nævnes Arbejdstilsynet, branchearbejds miljørådene, Videncenter for Arbejds miljø og arbejdsmarkedets organisationer. Det er under alle omstændigheder vigtigt, at kataloget bliver offentliggjort af en instans, der er kendt af udbyderne, og på en måde, så det er let tilgængeligt for udbyderne.

Det er i øvrigt også forventningen, at Arbejds miljøforskningsfonden offentliggør kataloget i og med, at det er det væsentligste output af et projekt, som er støttet af fonden, samt at COWI etablerer et link til kataloget, når det er offentliggjort.

### **Hvordan skabes der opmærksomhed om kataloget?**

En anden forudsætning for, at kataloget kan gøre en forskel, er, at udbyderne - og andre potentielle brugere - bliver opmærksomme på dets eksistens.

Hvis kataloget offentliggøres på Udbudsportalen og/eller IKAs hjemmeside er der, jf. udsagnene om, at de fleste udbydere tjekker disse hjemmesider, gode

---

<sup>30</sup> Denne interesse er bekræftet flere gange efter workshoppen, men grundet travlhed hos begge parter, er det ikke inden færdiggørelsen af denne rapport lykkedes at lave en konkret aftale om offentliggørelse af kataloget.

chancer for, at udbydere bliver opmærksomme på katalogets eksistens uden videre foranstaltninger.

Af hensyn til andre potentielle brugere, men også udbydere, vil det imidlertid være hensigtsmæssigt at gøre en indsats for at skabe opmærksomhed om kataloget.

At dømme ud fra den forhåndsinteresse, der har været for kataloget fra forskellig side, bl.a. fra forskellige organisationer og branchearbejdsmiljøråd, og som bl.a. kom til udtryk på workshoppen, er der grund til at forvente, at kataloget vil blive omtalt i trykte medier og måske især på hjemmesider, hvor der også kan linkes til det, når det er offentliggjort. Projektgruppen vil stimulere dette ved at udsende en meddelelse om offentliggørelsen til de interessenter, som gruppen har været i kontakt med under projektet.

### **Hvordan ajourføres kataloget?**

En tredje vigtig forudsætning for, at kataloget kan komme til at gøre en forskel, som også blev påpeget og understreget på workshoppen, er, at kataloget holdes opdateret. Ovenfor blev der peget på risikoen for, at udbydere kommer til at stille utidssvarende, utilstrækkeligt eller på anden måde uhensigtsmæssige krav, når de bruger standarder, checklister og materiale fra tidligere udbud til at formulere deres krav. Denne risiko findes også med kataloget og skal derfor forebygges.

En mulighed er, at den instans, som offentliggør kataloget, også påtager sig at holde det ved lige. I al fald IKA synes at have muligheden for dette i og med at foreningen har nedsat et antal kravspecifikationsgrupper.

En anden mulighed er, at fx branchearbejdsmiljørådene påtager sig at ajourføre informationerne om de serviceydelser, som er relevante for dem hver især.

COWI kan også påtage sig den løbende vedligeholdelse, hvis nogen, fx branchearbejdsmiljørådene, arbejdsmarkedets organisationer eller fremsynede virksomheder, vil finansiere arbejdet. Ud over at vedligeholde informationerne om de eksisterende serviceydelser kunne det også være relevant at tilføje informationer om andre serviceydelser.

Projektgruppen vil tage spørgsmålet om ajourføring op i forbindelse med dialogen med andre aktører om offentliggørelse og "markedsføring" af kataloget.

## 6 Konklusion

Formål	Det primære formål med projektet "Arbejds miljøhensyn ved udlicitering" har været at etablere en viden og udarbejde et værktøj, som gør det lettere for offentlige udbydere (af serviceydelser) at opstille fornuftige arbejds miljøkrav ved udbud.
Katalog	<p>Dette formål er indfriet, idet der er fremstillet et web-baseret katalog over "Arbejds miljøkrav ved udbud og udlicitering", som allerede i en test-version har fået en meget positiv modtagelse blandt kommende brugere, herunder ikke alene udbydere, men også konsulenter og organisationsrepræsentanter.</p> <p>Kataloget giver ikke alene inspiration til fornuftige arbejds miljøkrav, men også til fornuftige dokumentations- og kontrolkrav.</p> <p>Hermed kan kataloget medvirke til at fremme, at flere udbydere</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• stiller arbejds miljøkrav</li><li>• stiller de rigtige krav</li><li>• følger op på kravene</li></ul> <p>hvad projektet har vist, at der i høj grad er behov for.</p>
Andre fund	<p>Projektet har således dokumenteret, at selv når man kun fokuserer på de udbud, hvor der ifølge udbyderne er stillet arbejds miljøkrav, og hvor kravene opfylder nogle minimumskriterier, så viser det sig, at</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• der kun i ringe omfang stilles arbejds miljøkrav mv. i forbindelse med udbud og udlicitering af serviceydelser</li><li>• der kun i ringe grad kræves dokumentation for, at tilbudsgiver/leverandør overholder kravene</li><li>• arbejds miljø sjældent indgår som et kriterium i forbindelse med tildeling af opgaven</li><li>• udbyder sjældent kontrollerer eller på anden måde følger op på arbejds miljøkravene i kontraktperioden</li></ul>



- der sjældent eller aldrig er sanktioner forbundet med manglende overholdelse af arbejdsmiljøkrav i kontraktperioden
- Formidling af kataloget
- Kataloget er ved projektets afslutning offentligt tilgængeligt på en midlertidig Internet-adresse på COWIs server, men det er forventningen, at kataloget snarest derefter vil blive offentliggjort på en hjemmeside, som er mere kendt og benyttet af udbydere. Ud fra den forhåndsinteresse, som der har været for kataloget, er det også forventningen, at flere organisationer mv. vil omtale og linke til kataloget, når det offentliggøres.
- Videre arbejde med kataloget
- Hvis kataloget også på sigt skal medvirke til at fremme arbejdsmiljøkrav i udbud og dermed arbejdsmiljøet for de udførende, er det afgørende, at det bliver holdt ajour. Vi vil i den forbindelse anbefale og arbejde for, at branchearbejdsmiljøråd, organisationer og andre, der har interesse i at fremme et godt arbejdsmiljø for dem, der udfører udliciterede opgaver, påtager sig denne opgave eller i al fald finansieringen af den. Vi vil ligeledes anbefale de samme parter overveje behovet og muligheden for at supplere kataloget med andre serviceydelser.
- Nye forsknings-spørgsmål
- Forskningsmæssigt vil vi pege på behovet for at få belyst følgende spørgsmål yderligere:
- Hvad sker der egentlig med arbejdsmiljøet for de udførende, når en serviceydelse overgår fra offentlig til privat leverandør?
  - Har det en reel effekt på arbejdsmiljøet, når der stilles arbejdsmiljøkrav?
  - Hvordan kan en udbyder mest hensigtsmæssigt kontrollere og på anden måde følge op på arbejdsmiljøkrav?
  - Hvad er betingelserne for at stille (og følge op på) arbejdsmiljøkrav, når udliciteringen har form af servicepartnerskab eller Offentlig-Privat-Partnerskab (OPP)?
  - Hvordan håndteres grænsefladerne mellem udbyder og leverandør med hensyn til arbejdsmiljøet? I hvilket omfang er udbyders manglende overholdelse af arbejdsmiljøkrav årsag til forringet arbejdsmiljø hos leverandøren? Jf. fx køkken- og kantinedrift, hvor leverandørens medarbejdere måske skal arbejde i de rum og med de faciliteter, som udbyder stiller til rådighed, hvorfor et ordentligt arbejdsmiljø ikke alene afhænger af leverandøren, men også af udbyderen.

## Referencer

Arbejds- og Administrasjonsdepartementet (2000): Bør offentlig sektor eksponeres for konkurranse? En gjennomgang av nasjonale og internasjonale erfaringer, Norges offentlige utredninger, NOU 2000:19, Arbejds- og Administrasjonsdepartementet.

Arbejdstilsynet (1985): Siddende arbejde. At-meddelelse nr. 4.10.2. Arbejdstilsynet.

Arbejdstilsynet (1993): Manuel håndtering og transport af dagrenovation m.v. At-anvisning nr. 4.1.0.1. Arbejdstilsynet.

Arbejdstilsynet (2002): Udbud af tjenesteydelser. Vejledning om pligter ved udbud af tjenesteydelser. At-vejledning F.1.1, Arbejdstilsynet.

Arbejdstilsynet (2007a): Transport af passagerer. Arbejds miljøvejviser nr. 17. Arbejdstilsynet.

Arbejdstilsynet (2007b): Rengøring, vaskerier og renserier. Arbejds miljøvejviser nr. 32. Arbejdstilsynet.

Arbejdstilsynet (2007c): Hotel og restauration. Arbejds miljøvejviser nr. 35. Arbejdstilsynet.

Arbejdstilsynet (2007d): Hjemmepleje og døgninstitutioner mv. for voksne. Arbejds miljøvejviser nr. 45. Arbejdstilsynet.

Beskæftigelsesministeriet (2001): Bekendtgørelse om pligter efter lov om arbejdsmiljø i forbindelse med udbud af tjenesteydelser. Beskæftigelsesministeriets bekendtgørelse nr. 1109 af 17. december 2001, Beskæftigelsesministeriet.

Bonnén S (red.) (2003): Gør noget ved dit arbejdsmiljø. Arbejds miljøinstituttet.

Busck O (2005a): Arbejds miljøet ved udbud af renovationsarbejde. Hovedrapport. BAR transport og engros.

Busck O (2005b): Arbejds miljøet ved udbud af renovationsarbejde. Sammenfatning. BAR transport og engros.

Busck O (2005c): Arbejds miljøet ved udbud af renovationsarbejde. Eksempler på 'best practice'. BAR transport og engros.

Christiansen JM & JV Petersen (2003): Om institutionskøkkener. Arbejde, helbred og aktiviteter - status og erfaringer. CASA.

David S, DK Mirick & RG Steven (2001): "Night shift work, light at night and risk of breast cancer". In: Natl. Cancer Inst. 2001, 93 (20): 1557-1562.

Deloitte & Touche (2003): Effekter af udlicitering, SID.

Erhvervsministeriet (2000): Veje til bedre udbud. Beskrivelse af krav og ydelser ved udbud: Vaskeriservice, kostpleje og ældrepleje, Erhvervsministeriet.

Finansministeriet (2006): Aftaler om den kommunale og regionale økonomi for 2007. Finansministeriet,  
[http://www.fm.dk/db/filarkiv/15149/Kommune\\_aftale\\_2007.pdf](http://www.fm.dk/db/filarkiv/15149/Kommune_aftale_2007.pdf)

Greve C (2004): Den stille revolution af velfærdssamfundet: Konkurrencestrategien og Strukturreformen, Notat, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet for Ugebrevet A4.

Miljø- og Energiministeriet (2000): Bekendtgørelse nr. 619 af 27/06/2000 om affald.

Poulsen KB, K Drewes, P Petersen, S Grøn & J Bjelskou (2002): Vejen til forandringer. Resultater og erfaringer fra et projekt om sundhedsfremme i busbranchen. Arbejds miljøinstituttet.

Poulsen KB, K Drewes, S Grøn, PT Petersen & E Bach (u.å.): Refleksioner over interventioner. Erfaringer fra over 200 interventioner iværksat for at forbedre sundhed og arbejds miljø for 3500 buschauffører. Arbejds miljøinstituttet.

Redington N (2004): "Kommunalreform skal fremme frit valg". In: Ugebrevet A4, 03/05-04, nr. 16.

Skouboe J & U Førsteliin (2000): "Krav til privatisering". In: Politiken 01.03.2000.

Udbudsportalen (u.å.): EU-udbud 2004: Kommuner og amter. Træk fra TED-databasen: Danske bekendtgørelser over EU-udbud, lokale organer, år 2004. Udbudsportalen, [http://www.udbudsportalen.dk/data\\_udbud/1587913/2004.xls](http://www.udbudsportalen.dk/data_udbud/1587913/2004.xls)

Wiegman I-M, K Mathiesen & P Hasle (2004): Arbejds miljø ved udbud af busdrift, CASA.