

Möjligheter och hinder för avknoppare

Tioårigt perspektiv på privatiseringen av städverksamheten i två kommuner

GUNILLA RAPP

Abstract

Två kommuner bestämde sig i början av 1990-talet för att privatisera sin städverksamhet, den ansågs inte längre tillhöra kommunernas kärnverksamhet. Vägen mot målet blev däremot ingen homogen process. Den ena kommunen privatiserade snabbt i ett svep medan den andra privatiserade i omgångar. Resultatet blev fyra helt olika avknoppningar – Entreprenören, Personalbolaget, Multinationella bolaget och Företagerskan. Två av de avknoppade verksamheterna kan ses som att en chans öppnade sig till ett företagande medan två mer tillkom som ett påtvingat sätt att försörja sig.

Är villkoren på den kommunala städmarknaden sådana att entreprenörskapet kan flöda? Kommunernas förändrade organisationsstrukturer och upphandlingsförfarande påverkade alla städerskor när deras anställningstrygghet rycktes bort. Bara några få av dem håller fortfarande kommunens lokaler rena. I den kommunala organisationen efterfrågades alternativa utförare för entreprenörskap och effektivitet, men i kommunernas städupphandlingar blev till slut priset allenarådande. De kommunala städerskorna blev på grund av två skilda fackföreningsavtal "inlåsta" på den kommunala städmarknaden där prispressen endast ledde till uppsägningar. Någon väg för att tillvarata städerskornas initiativkraft var det knappast.

Kapitlet ger ett 10-årsperspektiv på förändringar – i två stora kommuners sätt att hålla de egna lokalerna rena¹ – till följd av genomförda privatiseringar. Utgångspunkten är år 1992 då kommunerna präglades av den finansiella krisen och krav ställdes på att tillgängliga resurser skulle utnyttjas effektivt. Entreprenörskap och effektivitet var honnörsord. Den offentliga städmarknaden konkurrensutsattes och öppnades för privata företag, anställda uppmanades att starta eget. De två kom-

¹ År 1997 initierades en studie av den privatiserade städverksamheten i Linköpings kommun av Professor Elisabeth Sundin vid Linköpings universitet och Arbetslivsinstitutet samt Sektionsordförande Kim Öhman hos Svenska Kommunalarbetarförbundet, Sektion 3 i Linköping. Till grund för studien i Linköping ligger ett omfattande material – ett 35-tal intervjupersoner, upprepade intervjuer med nyckelpersoner, två enkäter samt tryckt material. Se *Städerskorna som försvann – Individerna i den offentliga sektorn* (Sundin & Rapp 2006); samt även Sundin (2005) om städsektorn och upphandling. År 2002 inleddes en jämförande studie i Norrköping, regionens andra stora stad (Rapp 2004). Till grund för den studien ligger ett 15-tal intervjuer och en genomgång av tryckt material från hela 1990-talet.

munernas stadenheter privatiserades och några avknoppningar kom till stånd. Privatiseringarna skedde på olika sätt, men gemensamt var att kommunerna i upphandlingsförfarandet alltmer såg till billigaste pris, vilket givetvis fick konsekvenser för de kommunala städerskorna men också för avknopparna och deras anställda. De fick se sina villkor försämrade tillsammans med en ständigt uppdriven arbetstakt.

Syftet med kapitlet är att ge en bild av vad omvandlingen av den offentliga sektorn innebar för de två kommunernas städerskor – för kvinnor i ett lågstatusyrke – med fokus på det nyföretagande som följde i spåren av kommunernas privatiseringar. Hur gick det för de privatiserade företagen och vad bidrog till nyföretagandet? Alternativa utförare efterfrågades för entreprenörskap och effektivitet i den kommunala organisationen, men är villkoren på den kommunala städmarknaden sådana att entreprenörskapet kan flöda?

Två kommuner i kris – företagsidéer och entreprenörskap

Under 1980/90-talen använde sig den offentliga sektorn i stor omfattning av näringslivet som modell för olika former av förändringsarbete och tidigare monopolverksamhet konkurrerades ut. Utvecklingen förstärktes av det förändringsbehov som uppkom under 1990-talet till följd av kommuners och offentliga förvaltningars försämrade ekonomi (SOU 2000:7). Begrepp som *downsizing*² och *outsourcing*³ började användas när det nya konceptet – New Public Management (NPM) – för verksamhetsstyrning av den offentliga sektorn alltmer kom i bruk.

När den nya kommunallagen trädde i kraft år 1992 infördes i de två kommunerna Linköping och Norrköping en konkurrensbaserad utförar- och beställarmodell⁴ – effektiviteten sattes centrum. I båda städerna skedde omvandlingen i en bred enighet över partigränserna. Serviceorganisationer bildades som ett paraply för de enheter som inte definierades som kommunal kärnverksamhet, dvs. all den verksamhet som enligt kommunallagen inte var tvingande för kommunerna. Verksamheterna i serviceorganisationerna skulle bli kostnadseffektiva och det bestämdes att varje serviceenhet skulle vara självförsörjande och sälja sina tjänster i konkurrens med företag på den privata marknaden. I Norrköping sades det att:

² Vid *downsizing* genomförs organisatoriska och verksamhetsmässiga förändringar som leder till kraftiga personalreduktioner i syfte att reducera ett företags storlek och skära ner kostnader. Aronsson (1997) betecknar *downsizing* som ”den gemensamma nämnaren” för tre organisationsmodeller – Lean Production, Time Based Management och Business Process Reengineering.

³ Vid *outsourcing* delegeras verksamhet dvs. arbetsuppgifter från intern produktion till externt oberoende organisationer (Ekholm & Hakkala 2005).

⁴ Beställar-utförarmodellen kan ses som en slags entreprenadorganisation som kan kombineras med större eller mindre grad av konkurrens, en marknadisering av verksamheten (Forssell & Jansson 1999).

Kommunens sekundärservice ska skötas till lägsta kostnad oavsett produktionsform. Entreprenörer är med andra ord välkomna, bara det blir billigare. (Strömvirveln 1990/2)

År 1992 hade Linköpings kommun ett sparkrav på 225 miljoner kronor. Kommunen hade försökt spara genom anställningsstopp, naturlig avgång och omplaceringar men trots det hade lönekostnaderna inte minskat med mer än någon procent. Kommunernas ekonomiska kris illustreras nedan av några talande klipp från 1990-talet, vilka hämtats ur Strömvirveln – en tidning för anställda och förtroendevalda i Norrköpings kommun.

◁ ○ ▷

Jakten på miljonerna har börjat! Decentralisera, rationalisera, samordna resurser. Städa själv? – Bara påverka eller ta över själva på enheterna? Ett tusental tjänster måste bort. Politiska nämnder beställer kommunal service av självständiga utförandeenheter. *Inte bara spara utan också göra mer och nytt med mindre resurser.* Trycket att inte öka skatterna är hårt. (Årgång 1990)

Underskott år 1989 –34 mkr; år 1990 –122 mkr; år 1994 –205 mkr; år 1995 –378 mkr; 200 mkr måste sparas år 1996 eller hot om tvångsförvaltning, 500 personer varslas; år 1996 –306 mkr; år 1997 –30 mkr. Besparingströtthet! Den kommunala verksamheten ska vara effektiv. (Årgång 1990–1998)

Varför tar då dessa besparingar inte slut? Staten vältrar hela tiden över kostnader på kommunen genom nya beslut – ny barnomsorgslag, LSS-lagstiftning, Ädelreform, etc. Kommunen tappar skatteintäkter genom sänkta ersättningsnivåer i sjuk- föräldra- och arbetslöshetsförsäkringar, notan för EU-inträdet betalas genom en ny löneavgift. (1995/3)

◁ ○ ▷

Som ett led i att effektivisera förvaltningarna genomsyrades de av företagsidéer. Konkurrens infördes genom att kommunala tjänster lades ut på entreprenad i ett anbudsförfarande där även kommunens egna förvaltningar fick delta (Jacobsson 1997; Gustafsson 1999). Idén om marknaden kunde ses som en norm för hur man borde reformera kommuner, hur man åtgärdade sina problem på ett lämpligt sätt (Blomquist 1996; jfr även Norén i antologins kapitel 3). Att bolagisera är att gå ett steg längre än företagisering. Verksamheter i förvaltningsform bryts då ut och drivs i bolagsform. Ytterligare ett steg är att privatisera. Offentliga verksamheter byter i det här fallet huvudman och går från offentligt ägande till privat (Forssell & Jansson 1996).

Ofta uppmanades den egna personalen att starta eget. Enligt riktlinjer från den borgerliga regeringen 1991–1994 skulle utvecklingsarbetet i stat och kommun inriktas på att andra aktörer i samhället skulle ta ett större ansvar. Det skulle öppna

vägen för ett ökat individuellt ansvarstagande. Alternativa driftsformer sågs som en väg till ökad valfrihet och som ett sätt att tillvarata personalens initiativkraft och entreprenörskap på traditionellt offentliga områden (Forssell & Jansson 2000).

I Norrköpings kommun uppmanades intresserad personal att bilda personalkooperativ för att ta över daghem eller hemtjänstgrupp och att anmäla sig till en starta-eget skola. Två ”starta-eget ambassadörer” utnämndes. När ett 30-tal förslag hade kommit in bildades en avknoppningsgrupp. Vidare ordnade Östgöta Coop Center studiedagar om alternativa driftsformer inom skola, barn och äldreomsorg. I lokalpressen efterlyste Eneby kommunalnämnd personer som ville driva kommunal verksamhet i egen regi. Kommundirektören uttalade sig några år senare i Strömvirveln:

Det jag också sysslar med nu är att förändra kommunen från en diversehandel till att inrikta sig på kärnverksamheten. Det har varit min arbetsuppgift att sälja ut det som vi inte behöver. Det är minerad mark och inte helt enkelt att åstadkomma. (1997/5)

Städning tillhör således inte kommunernas kärnområden även om det naturligtvis måste städas överallt. I Norrköping betraktades städning som en ideologiskt viktig del av verksamheten men blev trots det en bland de första enheterna att privatiseras. Men innan de avknoppade företagen presenteras är det nödvändigt att säga några ord om städmarknaden.

Den kommunala städmarknaden

Norrköpings kommuns städverksamhet beräknades i oktober 1992 ha intäkter på cirka 40 mkr och kostnader på 57–58 mkr, ett synnerligen ogynnsamt utgångsläge i den nya kommunorganisationen (Strategia 1993). De båda beloppen grundade sig på en jämförelse som hade gjorts med den privata marknaden och som åskådliggjorde en 30 procent för hög kostnadsprofil, vilket i sin tur översattes till en övertalighet på 100 städerskor. Resultatenheten LK Städ i Linköpings kommun minskade på grund av avknoppning och tappade städavtal mellan åren 1992–94 sin omsättning med 40 procent till knappt 40 mkr. Den regionala marknaden uppskattades vara värd omkring 230 mkr, varav den kommunala svarade för 70 mkr. Hos kommunens städenhet, LK Städ, låg priset ungefär 24 procent högre vid genomförda städupphandlingar och för enheten fattades 7 mkr på årsbasis.

Intäkterna blev för små för att städverksamheterna skulle kunna klara sina uppdrag. En förklaring kan sökas i att omfattningen på den kommunala städmarknaden minskade i kronor räknat under 1990-talet. Förutom de prismässigt allt tuffare upphandlingarna köpte enheterna allt mindre antal städtimmar. Somliga enheter valde t.ex. att själva utföra all städning medan andra enbart lade ut den tunga städningen. De självförsörjande kommunala enheterna kunde därför ses

som ytterligare en konkurrent. En annan förklaring står att finna i det kommunala kollektivavtalet som medförde högre personalkostnader än det privata. (Sundin & Rapp 2006)

Städenheternas situation ansågs akut och måste åtgärdas. De viktigaste drivkrafterna för kommunerna att anlita privata entreprenörer var antagandet att konkurrensutsättning skulle pressa kostnader, leda till förnyelse av arbetsmetoder och höja effektiviteten. Man tvingades identifiera och beskriva verksamhetens syften och i entreprenaderna fick man jämförelseobjekt när det gällde kostnader. Den kommunala städningen, som är en relativt homogen tjänst, möjliggjorde en renodlad konkurrensutsättning på en marknad ”där priset, marknadens traditionella måttstock, ger utslag” (Sundin 2003a). Den ”enkla” städningen var lätt att specificera och utvärdera och det var en intressant ny marknad som öppnades för privata städföretag (jfr Donahue 1992). Se även Norén som i antologins kapitel 3 behandlar ”barriärer” och skillnader för inträde på den kommunala marknaden.

Lätt att konkurrensutsätta städverksamheten

I en utvärdering⁵ av Norrköpings städbolagisering år 1993 ställdes frågan om deras städenhet hade haft sämre förutsättningar i konkurrensutsättningen än andra kommunala serviceenheter. Några omständigheter tycktes tala för det, nämligen att det var lätt att ifrågasätta och ha synpunkter på städning och att resultatenheter i sin nya roll som kund hade en benägenhet att testa andra lösningar än den kommunala. Dessutom fanns många alternativa städleverantörer att välja bland.

Väl etablerade rikstäckande företag i de båda regionerna var ISS och Partena Clean (Sodexo). Övriga företag var små eller mycket små. ISS såg vid den här tiden i en analys av städmarknaden vissa tendenser till underprissättning, att den privata kundmarknaden hade stagnerat och att städföretagens expansionsmöjligheter främst låg inom den offentliga sektorn. Det beräknades att 10–15 procent av den yrkesverksamma städningen i Sverige utfördes i offentlig regi. Det var ett förhållande som började ”luckras upp” och efterfrågan på städtjänster ökade från den offentliga sektorn. Ett faktum var också att kunderna inte var villiga att betala ett högre pris för högre kvalitet (Strategia 1993).

Anbudsförfarande

Tidigare hade all städverksamhet belastat kommunbudgeten centralt men nu bestod den av resultatenheterna själva, och ju mer de sparade in på städning desto mer medel kunde användas i kärnverksamheten. Kommunerna drev ett omfattande decentraliseringsarbete och delegerade ansvaret för upphandlingarna till

⁵ Strategia 1993, Utvärdering av städbolagiseringen. Rapport till Norrköping Kommun av Lennart Carlsson.

enhetscheferna, ett ansvar som i början av 2000-talet återigen centraliserades till en upphandlingsenhet. Upphandlingarna hade till att börja med 1–2 åriga kontraktstider som, efter ett antal år, vanligen ändrades till tre år plus ett optionsår. För städerskorna betydde upphandling:

att leva med ett ständigt uppsägningshot, ett hot som många gånger verkställs (Sektionsordföranden i Kommunal).

Effekten av täta upphandlingar blev att städpriserna pressades alltmer, att städtider halverades, att kvaliteten på tjänsten till slut tycktes ganska betydelslös – att bara billigaste pris gällde. Städerna tvingades arbeta fortare, på fler objekt, på kortare och obekvämare arbetstider, ofta på deltid om maximalt fem timmar. Städarbetet blev tyngre för den lätta städningen utförde kunden själv. När det gäller städverksamhet är det värt att notera att det, som vid upphandling av omsorg, inte finns någon klausul som säger att vinnande anbudsgivare måste ta över personalen.⁶ Här sker, kan man säga, för varje upphandling en selektering av anställda på den nya entreprenörens premisser. Den omorganisation som skulle föra med sig effektivitet och entreprenörskap tycktes bli till konkurrensutsättning och ständigt nya upphandlingar där tanken var att den kommunala personalen skulle gå från den förlorande arbetsgivaren till den vinnande (se Söderström m.fl. 2001; Wilhelmson, Ekman Philips & Döös 2003). Men, som vi kommer att se, villkoren hos de vinnande bolagen uppfattades ändå alltid så oacceptabla av de rationella städerskorna i Linköpings kommun att de hellre än att byta arbetsgivare valde att stanna i kommunen med risk för övertalighet och arbetslöshet.

Innan avknoppningarna presenteras i nästa avsnitt bör också några ord nämnas om fackföreningstillhörighet. Kommunanställda städerskor är organiserade hos Kommunal⁷ med ett förmånligare avtal än det för städerskor på den privata marknaden. De senare organiseras av Fastighetsanställdas förbund. Konsekvenserna av två olika avtal kommer att illustreras allteftersom i presentationen av de avknoppade verksamheterna.

De första avknoppningarna

Gemensamt för de båda kommunerna var att de hade för avsikt att privatisera sina städverksamheter – städning sågs inte längre som en kommunal angelägenhet – däremot valde de inte samma väg till målet. Det får, som vi ska se i fortsättningen, givetvis konsekvenser för städerskorna.

⁶ § 6b i Lagen om anställningsskydd stipulerar att en ny entreprenör vid en omsorgsenhet är skyldig att ta över befintlig personal under minst ett år framöver. Denna övergångsparagraf gäller dock inte för kökspersonal, städerskor, busschaufförer och ambulansförare på kommunala objekt.

⁷ Svenska Kommunalarbetsförbundet (SKAF). Kommunal är den benämningen som används av förbundet och dess medlemmar.

Norrköpings kommun – privatiserade hela sin städverksamhet i ett enda svep. Verksamheten bolagiserades i januari 1993, delprivatiserades någon månad senare och efter ett år försåldes resterande 51 procent av aktieinnehavet. Politikernas uttalade motiv⁸ för privatiseringen var att trygga så många anställningstillfällen som möjligt. Samarbetspartner blev ISS Servisystem, som skulle tillföra kunskande och professionalism vad gällde kundkontakter. Denna kunskap om marknaden sågs av politikerna som den enda möjligheten att rädda jobben åt städerskorna. Det bedömdes nämligen att städkontrakten med enheterna skulle komma att minska och att städerskorna på sikt måste gå ut och konkurrera om ersättningsjobb på den privata marknaden. Med en privatisering som mål genomfördes därför under hösten 1992 en snabb och tuff rekonstruktion av städenheten. Etthundra personer varslades och nya städmetoder infördes.

Stressigt! ... Ont om vikarier vid sjukdom och ledighet. ... För mycket städning på för kort tid. ... Jobba tycker jag väldigt mycket om, men det får vara måtta på hur mycket man orkar med, med andra ord massor av mer jobb på samma tid. ... Mycket förvirrad arbetssituation! ... Ingen trygghet ... Känner mig överkörd ... etc. (Skilda personers uttalanden i enkät från Strategia, 1993).

Linköpings kommun – privatiserade sin städverksamhet del för del. Den första avknoppningen skedde samtidigt med privatiseringen i Norrköping när en manlig städledare vann en städupphandling, vilket blev inledningen till ett helt annat scenario.

I grunden hade de två kommunerna således samma strategi – dvs. att städenheterna skulle privatiseras – men sättet att nå målet blev inte identiskt. De avknoppade städverksamheterna resulterade i fyra bolagsbildningar, två i vardera kommunen. I den fortsatta texten figurerar de som Entreprenören och Personalbolaget respektive det Multinationella bolaget och Företagerskan.

Entreprenören

Städledaren för två städområden inom Linköpings kommun hade lång erfarenhet av städbranschen både från kommunens städenhet LK Städ och från tidigare anställning i ett större privat städföretag. Han var i sina bästa år. Han uppvisade många klassiska entreprenörsegenskaper och hade många idéer om effektivare städning, något som han ansåg inte hade gått att förverkliga inom kommunens ramar. Entreprenadförfarandet blev för honom en chans.

Då och då innan den här idén poppade upp från kommunens sida, så hade vi pratat om att vi kanske skulle hitta på något men det blev aldrig något. Det tog tio år sedan drog vi igång (981019).

⁸ Se Strategia 1993.

Med kommunens goda minne lade Städdledaren, i fortsättningen kallad Entreprenören, år 1993 anbud både för sina kommunala städerskor och för det egna nya företaget, det senare tog inte helt oväntat hem upphandlingen. Genom kommunens försorg fick han en starta-eget kurs och bildade bolag. Entreprenaden gav sysselsättning och handlingsfrihet ett par år, en frist som användes till att arbeta upp den privata marknaden. Sommaren 1999 hade företaget 70 procent i privat verksamhet. I affärsidén ingick en miljövänlig framtoning med olika system för återvinning av material. Inte någon av de kommunala städerskorna ville följa med till det nya bolaget, men i den lågkonjunktur som rådde vid starten hade företaget inga svårigheter att rekrytera en ny och betydligt yngre personal. Entreprenören kunde ”välja och vraka” bland 250 sökande. Den viktigaste egenskapen var att den sökande hade en positiv inställning till service. Den arbetstid som erbjöds var deltid.

Det var massor med arbetslöshet då. Vi drog igång från den ena dagen till den andra, det var första januari. Vi satt i mellandagarna och rekryterade folk på alla nivåer och drog igång det här. Vi hade ju lite draghjälp eftersom det var lov då, så att folk hann sätta sig in i var de skulle vara, hur det såg ut osv. Det vi gjorde, det var väl också att vi gick mer på människan som individ, servicekänslan, utstrålning än vad vi gick på kunskap. Det har också visat sig så här i efterhand att det var det rätta. Vi är glada och pigga, positiva människor, som har servicekänslan i kroppen (981019).

Sex år efter starten hade företaget 250 anställda och var ett regionalt bolag. Förutom miljökonceptet utvecklades arbetsbesparande metoder för att underlätta tunga städmoment, bl.a. tvättades alla garn till golven på centralt håll och kördes ut till städobjekten.

När vi startade gjorde vi ju allt. Vi stod på nätterna och tvättade, räknade jobb på dagarna och anställde folk själva. Nu finns specialfolk till allting. Det är inga åttatimmarsdagar (981019).

Ambition fanns att utveckla företaget ytterligare med ett än mer heltäckande servicekoncept men Entreprenören ville inte ta den ekonomiska risken.

Vi tyckte att vi hade stått och stampat. Vi vill spela i 'Division 1' alltså. ... Vi kunde inte utveckla vårt miljöprogram som vi startat, och det finns massor att göra (010509).

Företaget såldes i maj 2001 till det ”Multinationella bolaget” och Entreprenören kunde som anställd i central position fortsätta att utveckla sina idéer.

Stöd vid företagsstarten

Kommunledningen drev på sin städdledare på ett okonventionellt sätt och ”mer eller mindre tjatade på mig att dra igång det här”. Under pågående anställning fick

Entreprenören en påkostad utbildning. Näringslivssekreteraren, som i vanliga fall sysslade med att värva verksamheter från andra orter, blev Entreprenörens högra hand under planering och uppbyggnadsskede. Samarbetet pågick så länge det behövdes och avstannade av sig självt.

Personalbolaget

År 1994 hade de mest lönsamma städombudena brutits bort, ett par av dem hade Entreprenören tagit. LK Städ hade förlorat 30 procent av sin ursprungliga städtyta men städerskorna valde att stanna kvar i en ”säker” anställning hos kommunen, vilket till slut resulterade i övertalighet och en ohållbar situation. Kvar i LK Städ var också en grupp städerskor med arbetsskador, som belastade resultatet. För LK Städ ansågs situationen akut. De hade konkurrens från privata bolag vad gällde de kommunala uppdragen men hindrade enligt kommunallagen⁹ att själva konkurrera på den privata markanden. Vid det här laget signalerade den politiska ledningen att de ville ha en fullständig utförsäljning av LK Städ.

Personalen protesterade

Entreprenörens sätt att vinna entreprenaden på den kommunala enhetens bekostnad sågs som ojust och hade retat upp städerskorna, och de protesterade högljutt. Kommunen stämde inför Arbetsdomstolen av Kommunal, vars huvudskyddsombud också anmälde dem till Yrkesinspektionen. Entreprenörens privatisering gav eko i pressen både lokalt och nationellt.

Kommunal kräver skadestånd. Städdledaren skrev ihop två anbud på kommunal städning (Östgöta Correspondenten 921120).

När nu kommunen aviserade att de ville sälja ut resterande del av städverksamheten protesterade ett tiotal eldsjälur bland städerskorna och väckte tanken på ett personalbolag. De fick med sig några ur städledningen och en hel del städerskor. Med aktivt stöd av Kommunals sektionsordförande lämnade de in en intresseanmälan om att själva ta över och driva verksamheten som ett personalbolag. Motståndet och motviljan mot att gå över till en privat städentreprenör var kompakt.

Ingen ska komma här utan det här ska vi klara av själva. Att sedan säga att vi ska gå över till ISS eller Partena och ännu värre på något sätt in i 'Entreprenören' [det först avknoppade bolaget] ... Det är ju som ett rött skynke (Birgitta, Deläggande städerska i Personalbolaget, 990617).

⁹ Kommunallagen (1991:900) reglerar på ett grundläggande sätt verksamheten för kommuner och landsting. Här avgränsas kommuners befogenheter och kompetens. I 2 kap. 7 § sägs att kommuner får, utan vinstsyfte, tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt kommuninnevanorna medan däremot en stor sektor av varu- och tjänsteproduktion är förbehållet det privata näringslivet (SOU 2000:117).

Den lokala pressen hade en intensiv bevakning av skeendet. Kommunen som först hade ställt sig skeptisk och avvisande ändrade sig och personalbolaget bildades år 1995 som ett helägt kommunalt bolag, som successivt togs över av personalen. Med 121 kommunala städerskor, de flesta som delägare, med administrativ personal och ett tjugotal nyanställningar blev det ett ovanligt stort personalbolag.

Den blivande VD:n, som hade arbetat 30 år i kommunen och som varit chef för resultatenheten LK-Städ, såg det som en chans till förändring. Medelåldern hos de kvarvarande städerskorna var hög och eftersom de egentligen inte trodde sig ha några valmöjligheter på en redan kärv arbetsmarknad så ställde de sig också positiva till ett personalbolag – kanske för att till varje pris undvika den arbetslöshet som lurade runt hörnet.

Kommunen hade ju inget att erbjuda, så det var bara att följa med. (Britt-Marie, Delägande städerska i Personalbolaget, 990616) ... Först var det väl så här när det blev tal om det – hur ska det bli och jag som börjar bli gammal, inget jobb finns det. Alla dessa tankar som börjar snurra i huvudet (Britt, Delägande städerska i Personalbolaget, 990617).

Redan år 1992 hade kommunen uppmuntrat de anställda att starta eget och anordnat kurser. När städerskornas planer började ta form gick de en ekonomiutbildning och de tog städcertifikat. En inhyrd konsult¹⁰ berättade om sina erfarenheter från bildandet av ett personalkooperativ i Västsverige. Städerskorna blev sporrade och såg Personalbolaget som en möjlighet och trots att det krävdes ökade arbetsprestationer från deras sida stod städerskorna fast vid sina planer.

Att byta arbetsgivare från kommunen till Personalbolaget upplevdes inte heller som ett alltför stort steg ut i det okända. Det blev ett nytt namn på lönekuvertet och ett sätt att behålla arbetet.

Det kändes som att det här var kommunen vi gick över i, vi alla från kommunen till Personalbolaget, så det var ju samma arbetskamrater, och ledningen också i stort sett (Britt, Delägande städerska i Personalbolaget, 990617).

Lika självklart framstod inte valet mellan att bli delägare eller inte. Somliga uppfattade aktieägandet som något negativt – att man skulle betala för att arbeta – medan andra såg aktieägarskapet som det bästa valet.

Personalbolag är ju alltid svåra, för jag menar det här är ingen grupp som har höga löner, det är ingen grupp som har otroligt självförtroende. Alla har inte köpt aktier. En del har väl känslan att inte vilja gå över till Partena men ändå inte den där genuina känslan av att man ska köpa aktier även om man har ekonomi till det (Sektionsordföranden i Kommunal, 970717).

¹⁰ Samarbetspartner som engagerades genom Kommunals försorg.

Den ena svårigheten efter den andra

Personalbolaget befann sig ständigt i en neråtgående spiral och ledarskapet inriktades inåt i försöken att anpassa verksamheten till en ny konkurrenssituation, som ingen egentligen visste vad den innebar. VD:n hade, enligt egen utsago, inte ork att utnyttja sin kapacitet och sina möjligheter till att utveckla företagets marknadsandelar på den privata sidan. Tiden ägnades istället åt interna problem. Slitningar och stridigheter förekom mellan ägarna.

Det nystartade personalbolaget hade höga initialkostnader. Redan ett halvår efter starten förlorades flera stora kommunala upphandlingar samtidigt som omfattningen av pågående objekt minskades. Sammantaget innebar det höga kostnader för den övertalighet som uppstod och stora påfrestningar på företagets soliditet. Bekymren fortsatte trots att personalens och delägarnas anställningsvillkor försämrades genom bl.a. övergång till uppehållslöner¹¹, minskade sysselsättningsgrader, förlängning av dagsarbetstiden och genom att städerskorna avstod från löneökningar och semesterdagar.

Det har också tagit tid och kraft och det har också fött mycket diskussion. Vi har ju hela tiden stått och pratat om våra personalkostnader. Personalkostnaderna är för höga, 10 procent högre än för alla andra och det måste vi ta igen på något sätt (VD Personalbolaget, 010503).

Tre gånger konstaterades Personalbolagets aktiekapital vara förbrukat. Den tredje gången år 2001 gick en utomstående delägare in med 25 procent. Också ägarförhållandet bland de anställda hade förändrats sedan starten. På våren 2002 hade städpersonalen endast runt 18 procent av aktierna vilket betydde att den enskilda städerskan kunde ha mindre än en halv procent av aktiekapitalet. Aktierna var ett tag inte värda någonting men hade gått upp några kronor. Till aktieägarföreningens möten kom till slut knappt en handfull delägare.

Om konkurrenssituation och olika fackföreningar

Städerskorna i Personalbolaget hade ett avtal med förmånligare villkor i och med att de även fortsättningsvis var organiserade hos Kommunal medan anställda i övriga privata städbolag tillhörde Fastighetsanställdas förbund. År 1993 träffades ett avtal, Almega¹², mellan arbetsgivare och Kommunal om att en lägsta lön skulle gälla vid anbud på skolor och kommunala daghem. Städerskor på ett kommunalt objekt skulle ha samma lön oavsett arbetsgivare. Vid anbud på den privata

¹¹ Övergång till uppehållslöner, dvs. lönen slås ut på tolv månader och städpersonalen är ledig när skolorna är stängda. För 30 städare innebar övergången en minskad sysselsättningsgrad. För några minskades sysselsättningsgraden på grund av minskat kundunderlag i en ”partiell uppsägning”.

¹² Almega är en organisation för tjänsteföretagare, små såväl som stora. Almega ingår i Svenskt Näringsliv och består av sju arbetsgivarförbund, som var och en representerar och arbetar med frågor för olika branscher i tjänsteföretagen. Se www.almega.se.

marknaden gällde däremot Fastighets lägre avtal och där hade Personalbolaget, som tillhörde Kommunal, svårare att konkurrera. I intervjuer har detta förhållande kommenterats av Sektionsordföranden åtskilliga gånger.

Personalbolaget har tvingats ändra förmåner för att hänga med i konkurrensen, bl.a. får nyanställda endast 25 semesterdagar. (980904) ... De har ett annat avtal och så ska man veta att varje gång de [konkurrenterna] går in i ett nytt projekt så nyanställer man och då anställer man ju yngre personer, som har kortare semester och lägre lön. Det är hela tiden en fight om anställningsvillkoren, vill jag påstå. Sedan kan man diskutera var lönenivån ska ligga för en städerska. Det kan man diskutera. Men när jag ser det, ser jag att lönen ligger betydligt högre hos Personalbolaget än hos ISS och Partena. ... De [konkurrenterna] har dimensionerat för vad de har, ett objekt. Då tar de in nytt folk och mycket med rekryteringsstöd och sådant. Personalbolaget hade sin grupp och de har inte mycket avgångar. Ja, det blir ju en del pensioneringar men i annat fall har de inte många som slutar. Det verkar vara större rörlighet på ISS och Partena än vad det är hos Personalbolaget. De har ju många städerskor som varit där i 10–15–25 år (970717).

Kommunal stöttade städerskorna

Hos Kommunals fanns två personer som arbetade mycket bra ihop. Sektionsordföranden var ansiktet utåt och hade förtroendet. De kom med förslag och fick saker och ting gjorda. Tillsammans var de mästare på att använda media som medel.¹³ Deras mål var inte ett nej till privatisering men de var radikala och ideologiska, tog ställning för sina medlemmar, var pragmatiska såtillvida att de gjorde det som var möjligt i situationen. Sektionsordföranden ställde upp när städerskorna ville bilda eget, engagerade en konsult för att analysera läget på städmarknaden och städerskornas möjlighet att själva driva städverksamheten. Samtidigt drevs frågan politiskt på ett envetet sätt. Det bedömdes som en förutsättning för att få politikerna positivt inställda till ett personalbolag, för som Sektionsordföranden sade i en av intervjuerna:

Enklast hade det varit att bara sälja rakt ut men vi hittade vägar och vi hittade möjligheter att politiskt kunna stoppa upp och fördröja, så att städerskorna fick chans att dra igenom hela processen till en bolagsbildning (031217).

Städerskorna stöttades kontinuerligt med råd, fick hjälp att läsa avtal och räkna på anbud. Samtidigt som sektionsordföranden bevakade städerskornas rätt som anställda förklarade och undervisade hon dem i deras egenskap av delägare när det

¹³ Sektionsordföranden Kim Öhman och Tommy Pettersson, se t.ex. Tidningen Östgöten 930215, 930423, 930703, 940322, 940414, 940824.

t.ex. var företagsekonomiskt omöjligt att ta ut avtalshöjningar, när semesterdagar måste avstås för att försvara personalbolagets plats på städmarknaden och vinna andelar på den privata sidan.

Multinationella bolaget

Norrköpings kommun bolagiserade i januari 1993 sin städverksamhet under namnet ”Norrköpings Städservice AB”. Det Multinationella bolaget förvärvade en månad senare 49 procent av aktiekapitalet och resterande del i mars 1994. Det Multinationella bolaget hade redan uppdrag inom den offentliga sektorn men nyheten i detta fall var skolstädningen som ansågs vara speciell och kräva specialkoncept. Om engagemanget sade den danske VD:n i en intervju i Norrköpings Tidningar:

Vi har idag 15 procent av den offentliga sektorn som våra kunder. Vi vill utöka (930313).

När privatiseringen var slutförd fusionerades Norrköpings Städservice AB omgående med det Multinationella bolaget och blev ett helägt dotterbolag. Två personalgrupperingar uppstod – kommunens städerskor som fortfarande organiserades hos Kommunal och tillhörde deras LAS-lista och städerskorna i den andra delen av företaget som tillhörde LAS-listan för Fastighetsanställdas förbund.¹⁴ Var och en bildade sin egen turordningskrets. När ett kommunalt uppdrag gick förlorat kunde städerskan, beroende på turordning i LAS-listan varslas eller erbjudas fortsatt anställning i ett annat kommunalt uppdrag. Däremot hade det Multinationella bolaget ingen skyldighet att erbjuda dem arbete i deras privata objekt som gick under Fastighetsavtalet.

Det finns ju kommunala städerskor som säger – *vi och dom* – för att man känner sig fortfarande uppdelad i två (Agneta, Kommunal städerska i det Multinationella bolaget, 020812).

Kommunen garanterade personalens sysselsättning under fem år efter privatiseringen men därefter förlorade det Multinationella bolaget i snabb takt alla kommunala upphandlingar. Bolaget mötte konkurrens från ett stort antal lokala små städfirmor och kommunen valde alltid lägsta anbudet. Även Samhall konkurrerade och tog över städningen på ett par enheter. På hösten 2003, tio år efter privatiseringen, hade det Multinationella bolaget 28 kommunala städerskor kvar på fem områden, varav tre var under upphandling. Hela den kommunala städmarknaden

¹⁴ LAS – Lag (1982:80) om anställningsskydd. 22 § om turordning vid uppsägning. I turordningskretsen gäller med vissa begränsningar att arbetstagare med längre anställningstid har företräde framför arbetstagare med kortare anställningstid, dvs. ”sist in först ut”.
http://rixlex.riksdagen.se/sfs/sfst_form2.html

gick förlorad och städerskorna fick inga erbjudanden om ersättningsjobb i den privata delen av bolaget.

Hösten år 2000 hade det Multinationella bolaget omdefinierat sin affärsidé och ambitionen var nu att bygga ”det kompletta serviceföretaget”, för när företagen koncentrerar sig på den egna kärnverksamheten öppnar sig en allt större marknad som benämndes supportservice – allt från städning, fastighetsskötsel och posthantering, receptions- och växelservice till personalrestauranger. Det Multinationella bolaget ägnar sig alltmer åt avancerade uppdrag men synen på ett enkelt städuppdrag är att det kan vara inkörsporten till ett mer omfattande samarbete. ISS Care Service AB har t.ex. blivit en stor aktör när det handlar om outsourcing inom områden som vård och omsorg.¹⁵ År 2001 köptes Entreprenörens företag upp och dess miljökoncept inkorporerades.

Städledaren som blev företagerska

Städledaren var vid företagsstarten år 1999 i 55-årsåldern, kom ursprungligen från hotellbranschen men anställdes under 1980-talet som städerska hos Norrköpings kommun, och blev efter privatiseringen arbetsledare hos det Multinationella bolaget. Som erfaren städerska upplevde hon det konfliktyllt att hantera den press hon måste ställa på sina städerskor att ständigt öka arbetstakten. När hon erbjöds en annan tjänst inom bolaget tackade hon nej och blev varslad.

Det var nämligen så här att för det första så trivdes jag ju aldrig där, vi drog inte särskilt jämt för att jag var nog lite besvärlig för dom. Det var mycket där som man tyckte var snett, som man inte tyckte var bra (Företagerskan 020523).

Hon insåg att jobbet som arbetsledare ”är som att driva ett eget litet företag” och startar eget med hjälp av ”starta-eget stöd” och eget arbete i en kommunal städentreprenad. Hon hade idéer om en typ av hemtjänst men insåg att pensionärer inte har ekonomi att betala kostnaden – det var för dagen inte realiserbart. Arbetet som städledare hade däremot gett henne de rätta kunskaperna och erfarenheterna för att lägga ett kommunalt städanbud.

Jag kan allt om kundkontakter, lokalvårdare och alltihop det här. Det kan inte vara svårare. ... Jag hade övat i praktiken och därför var jag aldrig tveksam. Många är tveksamma efter att de har gått en sådan kurs [starta-eget kurs] men jag kände mig stark. – Det här kan jag! (Företagerskan 020523)

Företagerskan driver nu ett av de små företagen med låga fasta kostnader, som vid kommunala städupphandlingar framgångsrikt konkurrerar ut de stora städ-företagen när det gäller enklare städuppdrag. För en nystartad verksamhet kan det

¹⁵ Allt om service 2000, s.2–3, en tidning från serviceföretaget ISS Sverige AB.

vara fördelaktigt med ett kommunalt uppdrag, det ger substans och viss trygghet vid starten och en tid framöver. Företagerskan som inte ville ta lån för att finansiera verksamheten hade som första uppdrag en typ av personalbemanning där inkomsterna investerades i nödvändig maskinell utrustning inför framtida anbud på kommunala objekt eller uppdrag på den privata marknaden medan arbetslöshetsersättning och starta-eget-bidraget under tiden täckte hennes löneuttag.

Hennes mål var en bättre lön än som anställd arbetsledare och det målet sade hon sig ha uppnått. Hon ville ha drägliga arbetsförhållanden för sin personal på 3–4 deltidanställda men som anställd arbetsledare i ett stort bolag hade hon inte förmått påverka sina städerskors arbetsförhållanden.

Stora och små entreprenörer

När stora organisationer delas upp i mindre genom downsizing och outsourcing blir gränserna mellan arbetsorganisatorisk utveckling och entreprenörskap flytande. När de offentligt monopoliserade marknaderna konkurrensutsätts innebär det att ”organisatoriska förändringsprocesser kan blomma ut i entreprenöriella processer”, för entreprenören skapas förutsättningar för att i bästa fall utveckla nya lösningar som ger synergieffekter (Brulin 2002, s. 54).

De som svarade på kommunernas nya privatiseringsstrategier var några anställda, små och stora företag, lokala och regionala såväl som multinationella. Entreprenören, som var anställd vid anbudstillfället, svarade på ett positivt sätt och kunde utnyttja situationen till det företagande han hade drömt om länge och han lyckades. Andra, som delägarna i Personalbolaget och Företagerskan, var negativa och gjorde motstånd mot försämrade villkor i städverksamheten och ville inte låta sig utnyttjas. Städverksamheten hade konkurrensutsatts och arbetstakten pressats upp på ett så oacceptabelt sätt att deras missnöje initierade företagandet för att bibehålla status quo. Förändringar orsakar således olika typer av reaktioner och åtgärder. Sundin (2003b) konstaterar att ett nytt företagande inte alltid är resultatet av entreprenörskap och innovation utan på motsatsen – att vilja bli vid det gamla och göra motstånd mot förändringar. Däremot kan det sätt varpå den nya småföretagaren väljer att förverkliga sina intentioner vara innovativt om det bryter med traditionella normer trots att innehållet vidmakthålls (Sundin 2000b). Entreprenörskap i meningen att utveckla en verksamhet eller del därav förekommer i alla typer av organisationer, även om det vanligtvis associeras med nyföretagande och ägande. Ett utmärkande drag för företagsamma personer är handling (se t.ex. Sundin 2004), något som kännetecknade Entreprenören, eldsjälarna i Personalbolaget och Företagerskan liksom även det Multinationella bolaget.

I ett traditionellt entreprenörskap, som för Entreprenören, ser vi gärna att individerna söker externt kapital för att bygga nya företag och skaffa sig en maktposition. På den enklaste nivån däremot innebär egenföretagande att arbeta som en oberoende tillhandahållare av service – i det här fallet av städtjänster utan planer

på att expandera. Den gruppen ges ibland beteckningen ”levebrödsföretagande”. Företagerskan driver ett lokalt företag med ett begränsat antal anställda och utan ett uttalat mål för en större expansion. För Personalbolaget var främsta uppgiften att så många städerskor som möjligt skulle få behålla jobben.

För många medelålders och äldre kan ett egenföretagande ses som enda utvägen att bli kvar i arbetslivet (Feldman 2000). Här kan man skilja på de styrande faktorer som leder fram till ett företagande. Sundin & Holmquist (1989) förklarar dem i push- och pullfaktorer. När pushfaktorerna tar överhanden blir individen så att säga intvingad av yttre faktorer i ett eget företagande, som exempel kan nämnas den arbetslöshet och det missnöje med arbetsuppgifterna och arbetsgivaren som drabbade Företagerskan ”vi drog inte särskilt jämt för jag var nog lite besvärlig för dem”. En faktor som spelade in för Personalbolaget var den svåra situationen på arbetsmarknaden i början av 1990-talet, det fanns inga jobb att få. Ofta är det omständigheter som är svåra att påverka som styr. När å andra sidan pullfaktorer överväger, som för Entreprenören, framställs företagande som något positivt och eftersträvaransvärt – företaget ska växa och generera kapital.

Det finns några föreställningar om entreprenörer – att de har drivkrafter att förnya sig och utveckla effektivare arbetsätt, att de utvecklar nya arbetsmetoder och använder teknologiska framsteg för att vinna konkurrensfördelar (Donahue 1992). Här kan miljöanpassning vara ett exempel, som för Entreprenören. I det Multinationella företaget kan kostnader för kapital, overhead, arbetskraft och specialmaskiner utnyttjas maximalt och för personalen finns möjlighet att avancera inom organisationen. För att få tillgång till kunskaper finns resurser att köpa upp redan existerande verksamheter. Norrköpings städprivatisering var ett tillfälle för det Multinationella bolaget att få tillgång till ett kommunalt städkoncept på en, som de ansåg, stor och framtida marknad. Köpet av Entreprenören ett tiotal år senare förde med sig ett intressant miljökoncept som passade in i den nya affärsidén.

Företagerskans lilla företag tillhör de många små städbolag i kommunen som tio år efter privatiseringen framgångsrikt konkurrerar ut de stora städbolagen. Här är kraven på formell kompetens och utbildning begränsade och normalt kan den anställde, som Magnusson (1999) påpekar, lätt ersättas med någon annan, löner och arbetsvillkor inom denna del av servicesektorn är sämre. De här mindre företagen sätter dock press på de större organisationerna, som i sin tur behöver innovation och entreprenörskap i ledningen. En viktig funktion av entreprenörskap är just innovation (Maranville 1992). Entreprenören identifierade ett behov och skapade ett nytt och eget miljökoncept, som blev till en fördel vid anbuds-förfaranden.

Kommunals sektionsordförande i Linköping anser emellertid att det i regel inte sker någon större utveckling i de kommunala verksamheterna, vare sig det gäller städning eller vård- och omsorg, bara för att flera utförare anlitas. Hon frågar sig om det skulle bli så om man i kommunerna inte var så ekonomiskt fixerad vid

upphandlingarna. Hon menar att de kontrakterade utförarna många gånger sköter sina uppdrag på samma traditionella sätt som kommunens egna verksamheter, att den lilla utveckling som sker inte är större hos dem än hos kommunen. Byte av utförare betyder inte att någon växelverkan sker per automatik. Den verksamhetsutveckling som äger rum sägs istället för det mesta ske i FoU-projekt tillsammans med t.ex. Linköpings universitet.

I rätt tid och stödjande miljöer

För alla fyra företagen – Entreprenören, Personalbolaget, det Multinationella och Företagerskan kan nedanstående citat vara på sin plats:

Not every person will be in the right place at the right time with the right resources to innovate and thus be known as an entrepreneur (Maranville 1992).

Vid privatiseringstillfället och när kommunerna ändrade strategier för städupphandlingarna kunde det Multinationella bolaget utnyttja sitt ekonomiska kapital och sitt goda renommé för att inkorporera en stor del av den kommunala städmarknaden i Norrköping. Entreprenören, Personalbolaget och Företagerskan kunde på ett positivt sätt utnyttja kommunernas nya privatiseringsstrategi och uppmaningar till personalen att starta ett eget företagande. De resurser som avknopparna förfogade över var en god och gedigen kunskap om städverksamheten i respektive kommun, vilket gett dem de rätta kunskaperna och erfarenheterna för att lägga kommunala anbud, hantera personal och kundkontakter samt läsa ekonomiska rapporter.

Men det är inte bara kunskaper som leder fram till ett nyföretagande. En entreprenör motiveras av utmaningar och av känslan att kunna utveckla sig själv och verksamheten. Det som skiljer dem åt är den sociala situation de agerar i (Chell, Haworth & Brearley 1991). Här hade Entreprenören en viktig allierad i kommunledningen som ville få en privatisering till stånd och formligen ”tjatade på” Entreprenören att sätta igång en verksamhet. Entreprenören stöttades av kommunledningen och hade nära kontakt med näringslivssekreteraren under uppbyggnadsskedet och så länge det behövdes. I sina respektive kapitel 8 och 7 i denna antologi talar Tillmar om ”specifikt förtroende” och Österberg om förtroendebaserat förhållningssätt mellan individer som vilar på erfarenhet och bekantskap.

Vi behövde liksom inte varandra. Hon såg att det här var igång och jag kände att vi skötte det här själva, så det rann ut i sanden så att säga. Den kontakten bara försvann så småningom. (Entreprenören 981019)

Helt avgörande för Personalbolagets tillkomst var utan tvivel Kommunals ordförande i sektion 3, som hittade vägar och möjligheter för att politiskt stoppa upp och fördröja när kommunen ville privatisera till ett stort nationellt företag. Se

även Thörnquist som i antologins kapitel 2 beskriver hur facket stödde stenarbetarna i tider av arbetslöshet.

Jag drev att vi skulle hjälpa dem så långt det gick ... vi ville ha någon form av marknadsundersökning ... vi fick kontakt med en konsult ... vi hjälpte till med advokatkontakter ... vi drev den politiska biten jättehårt för annars hade inte någon politiker gått med på ett personalbolag ... dessutom blev det en ren avknoppning, för hade kommunen sålt bolaget så hade man [Personalbolaget] ju fått betala på något sätt för orderstocken (Sektionsordföranden i Kommunal, 031010).

Kommunal tog ställning för sina medlemmar och stöttade dem organisatoriskt på ett sätt som inte var vanligt i början av 1990-talet. Vad som nu pågår, säger Huzzard & Nilsson (2003), är att arbetsplatsen eller företaget alltmer har kommit i fokus och att samverkan växer fram mellan olika grupperingar – anställda, ledning och fack.

För Företagerskan, å andra sidan, hade det trygghetssystem som finns runt en person som blivit arbetslös en viss betydelse. Några yttre omständigheter bidrog till starten – dels ett starta-eget bidrag som täckte hennes levnadskostnader den första tiden och dels ett personalbemanningssuppdrag på två skolor där Företagerskan städade själv. Inkomsterna investerades i nödvändig maskinell utrustning inför en framtida reguljär upphandling. Genom Arbetsförmedlingen fick hon en mentor och möjlighet att gå en starta-eget kurs.

Jag hade ju redan allting i huvudet men jag presenterade hela tiden för honom. Så här ska det vara och så här gör jag. Han fanns i alla fall, så han kunde avråda mig. Leda in mig på en annan väg om det behövdes (Företagerskan 020523).

Brulin talar om ett organiskt entreprenörskap som byggs upp i socialt stödjande miljöer. Samhällets och omgivningens förmåga att skapa förtroende, tillit och ömsesidighet ses som en förutsättning för organiskt entreprenörskap. Om företagaren tror, som Entreprenören, Personalbolaget och Företagerskan, att omgivningen kommer att fungera stödjande väljer de att utveckla verksamheter och låta dem växa. Det sociala stödet utkristalliseras i det utvecklingsstöd, de relationer och de förtroendeförhållanden som omger människorna och företagen – ett viktigt socialt kapital som inom den ekonomiskt sociologiska forskningen brukar benämnas "economy of trust" (Brulin 2002, s. 73).

Privatisering och lokala omständigheter

Privatiseringar öppnar för ett nytt sätt att utföra verksamheter, fler jobb skapas i nya sektorer, vilket i sin tur pressar kommunerna till större effektivitet. Men de två kommunernas privatiseringssträvanden var ingen homogen process. Det framgår ganska tydligt i studierna av städverksamheterna i Linköping och Norrköping.

Tillfälligheter och de enskilda individerna tycks spela en stor roll för utfallet i varje privatiseringssituation. Ibland är entreprenören på rätt plats, i rätt tid, eller har de rätta resurserna för att kunna och vilja gripa tillfället i flykten.

I våra studier ser vi skillnader och likheter i kommunernas strategier. Båda kommunerna införde den konkurrensbaserade utförar- och beställarmodellen. I båda kommunerna fick städenheterna problem när de som resultatenheter skulle bära sina egna kostnader. Med förvåning konstaterades vid en jämförelse med den privata marknaden att städenheternas kostnader var trettio procent för höga. Kommunerna såg som sin enda utväg att snabbt privatisera städenheterna. I Norrköping bedömdes det vara den enda möjligheten att rädda jobben till städerskorna, då ett privat företag skulle kunna ersätta förlorade kommunala städkontrakt med uppdrag på den privata marknaden. Skillnaden visade sig i privatiseringens genomförande, deras väg till målet.

Stor betydelse hade också de enskilda individerna och kombinationen av personer, förekomsten av personer med engagemang och kunskap, eldsjälur som driver på inom och utom organisationen. Några gör motstånd och några förverkligar en idé. För Entreprenören i Linköping spelade politikerna en stor roll och för Personalbolaget en lyckad kombination av personer hos Kommunal. Norrköpings kommun sålde i tysthet ut sin städverksamhet till det finansiellt starka Multinationella bolaget och städerskorna ställdes inför fullbordat faktum. Företagarskan miste sin anställning hos samma bolag och det blev startpunkten till ett företagande som stöddes av Arbetsförmedlingen i olika arbetsmarknadsåtgärder.

Hur gick det sedan?

Avknopparna

Ekonomi är fortfarande ansträngd i kommunerna. I Norrköping antas alltid det lägsta anbudet. Här finns många små städföretag som konkurrerar ut stora bolag som det Multinationella. Almega-avtalet ska gälla – åtminstone på papperet. Varken det *Multinationella bolaget* eller Entreprenören som nu köpts upp av det Multinationella bolaget har några kommunala städuppdrag kvar att tala om. För de stora städfirmorna blir den kommunala marknaden med rena städuppdrag inte så intressant längre, dels ger den inga vinster och dels varken vill eller kan man driva en sådan personalpolitik som fordras för att konkurrera. Städbolag med kapital i ryggen inriktar sig istället på hela konceptet med kompetent personal för olika uppgifter som företag vill outsourca. Här tycks uppstå en polarisation av städmarknaden mot antingen enklare städuppdrag eller hela servicekonceptet.

Entreprenören, använde den första tiden som företagare till att arbeta upp den privata marknaden som med tiden uppgick till 70 procent av orderstocken. De anställda var unga och de var organiserade i Fastighetsanställdas förbund, ingen av dem kom från den kommunala städenheten. Företaget expanderade och

Entreprenören hade nya idéer om miljökoncept, som ofta blev tungan på vågen för att ta hem ett städkontrakt. Efter tio år såg han ändå inte någon framtid för ett städföretag som endast ägnade sig åt enkla städuppdrag. Entreprenören ville spela i "Division 1". Eftersom företagets miljökoncept var attraktivt för det Multinationella bolaget – sålde Entreprenören och fick anställning för att vidareutveckla verksamheten där.

Personalbolaget startades för att rädda så många arbetstillfällen som möjligt. De kommunala städerskorna ville inte låta sig utnyttjas av några andra bolag. Städerskornas medelålder var hög och arbetsmarknadsläget besvärligt, att gå in i bolaget sågs som den enda utvägen att undvika arbetslöshet. Personalbolaget hade problem med sitt högre löneläge och försöken att anpassa kostnadsläget till de privata företagen räckte aldrig riktigt till. Städerskorna fick slita allt hårdare. Den kommunala kulturen har varit fast rotad. Antalet anställda minskade stadigt vartefter den ena kommunala upphandlingen efter den andra gick förlorad. Några nya städkoncept funderade de inte ens på. Ett 30-tal kommunala städerskor har däremot fortfarande jobben kvar i det företag som köpte upp Personalbolaget. Så här säger Kommunals sektionsordförande:

De vann ju ändå på något sätt kampen, de fick kommunen att bromsa utförsäljningen. Det kan vara värt något också. ... Det kan ju vara värt att vinna en kamp rent ideologiskt. De har i alla fall varit sina egna och de kunde strunta i kommunen, de fick synas, och de fick uppmärksamhet, och de har provat! (031010)

Inte heller *Företagerskan* hade ambitionen att utveckla sitt företag i någon större omfattning. Ambitionen var att kunna erbjuda de anställda "drägliga arbetsförhållanden", som när hon städade på den kommunala tiden. Hennes bolag är det yngsta och de första kommunala uppdragen fick hon medan enheterna själva köpte in städning. Numera är själva inköpsfunktionen centraliserad och kommunen strävar efter att lägga ut anbud på större och sammanhållna områden. Det som först var till en fördel för *Företagerskan* kan vändas till en nackdel – företaget är för litet.

De privatiserade städerskorna i det Multinationella bolaget

Citatet "Vi tappar allt Kommunalt!" får representera den tioårsperiod som förflutit sedan privatiseringen – tappade städkontrakt och förlorade jobb. Neddragningen av städtiderna "blev en chock för personalen". Halverade städtider, fler objekt och endast den tunga städningen kvar. Fem minuter för att rengöra ett klassrum med trettio bänkar och stolar. Två fackföreningsavtal i ett bolag – Kommunals med bättre villkor och Fastighets. Hos det Multinationella bolaget fanns två grupperingar med var sin turordningskrets. När ett kommunalt objekt förlorades var det en städerska på Kommunals LAS-lista som fick gå. I kommunen blev priset till slut det allena rådande, det utslagsgivande. Om kvalitet står inget i upp-

handlingsunderlagen. Det är till och med så att många större företag inte ens vill lämna in anbud men där finns många små företag som pressar priser, vilket medförde att alla kommunala städerskor, så när som på ett tjugotal, förlorade sina jobb. Att köpa den billigaste städningen ses som en vinst för skattebetalarna. Kostnaderna för arbetslösa och förtidspensionerade städerskor har flyttats från kommunens serviceenhet, men måste räknas av på ett annat konto.

De som gått i pension, de är jättegglada. För de som tog det beslutet – jag tror de gjorde rätt. De fick liksom gå med hedern i behåll. ... En städerska är inte som vem som helst. De ger inte upp med sitt jobb, men ändå känner de sig rätt uppgivna när de märker att det blir så här. – Det är ingen som vill ha oss och så där (Kommunal, Norrköping, 030915).

Effektivitet och entreprenörskap – några slutsatser

Rimligtvis får det Multinationella företaget stå för nya metoder, effektivitet och arbetsfördelning. Deras entreprenörskap får ses som att de backade ut från den kommunala städmarknaden och istället satsade på ett nytt heltäckande servicekoncept. De köpte i Entreprenören upp entreprenörskap och ett miljökoncept som skulle vidareutvecklas. Entreprenören å sin sida effektiviserade sin städverksamhet när han anställde servicemedveten yngre personal med kortare arbetstider, som förlagts helt och hållet efter kundernas önskemål och anpassats efter omfattningen på objektet.

För Företagerskan, som inte kunde förlita sig på några som helst stordriftsfördelar, kan effektiviteten bli lidande och vad som där förloras får tas igen på lägre overheadkostnader. Företagerskans personal är ung, anställs och skräddarsys efter storleken på varje uppdrag. Personalbolaget hade däremot sina anställda och delägare på en mer fast basis, de var inte fullt så flexibla. Effektiviteten skapades genom hårdare arbete och ett mer pressat arbetstempo. För delägarna var steget ut i ett företagande från den tidigare så trygga kommunala verkligheten till en början inte särskilt märkbart. Risktagandet var inte så stort, arbetskamraterna följde med, det blev ett nytt namn på lönekuvertet. Entreprenörerna i Personalbolaget får representeras av det tiotal eldsjälur som tillsammans med Kommunals sektionsordförande mot alla odds fick till stånd ett personalbolag.

Är villkoren på den kommunala marknaden sådana att entreprenörskapet kan flöda? Den frågan ställdes inledningsvis. Kommunernas förändrade organisationsstrukturer och upphandlingsförfarande påverkade alla städerskor när deras anställningstrygghet rycktes bort. Bara några få av dem håller fortfarande kommunens lokaler rena. Många städerskor är bittra över att deras jobb äventyrades i de ständigt återkommande upphandlingarna, att det inte räckte med ökad arbetstakt och lönesänkningar, att deras arbete inte längre ansågs så värdefullt att de behövdes.

Några reagerade på förändringarna och såg möjligheter. När den kommunala städmarknaden öppnades upp för privata initiativ innebar entreprenörskapet att upptäcka och utnyttja nya möjligheter, att överleva och lyckas, att försörja sig – att handla. Entreprenörskapet var inte en enda individs verk, det växte fram genom olika personkonstellationer och stödjande nätverk. Någon homogen process var det inte.

Entreprenörskapet behöver också en marknad och presumtiva kunder. De kommunala städerskorna däremot blev på grund av förmånligare anställningsvillkor parat med långa anställningstider ”inlåsta” – i Personalbolaget och i LAS-listan hos det Multinationella bolaget – på den kommunala städmarknaden, som bestod av enkla konkurrensutsatta tjänster där prispressen endast ledde till uppsägningar. Någon väg för att tillvarata städerskornas initiativkraft var det knappast.

Referenser

- Allt om service* (2000) Tidning från ISS Sverige AB, s. 2–3.
- Aronsson G (1997) *Miljön på jobbet*. 1997:2, s. 27–33. Arbete människa miljö. Stockholm: Arbetslivsinstitutet.
- Blomquist C (1996) *I marknadens namn – Mångtydiga reformer i svenska kommuner*. Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag.
- Brulin G (2002) *Faktor X – Arbete och kapital i en lokal värld*. Stockholm: Bokförlaget Atlas.
- Chell E, Haworth J & Brearley S (1991) *The entrepreneurial conceptuality – concepts, cases and categories*. London: Routledge.
- Donahue J D (1992) *Den svåra konsten att privatisera*. Stockholm: SNS Förlag.
- Ekholm K & Hakkala K (2005) *The Effect of Offshoring on Labour Demand – Evidence from Sweden*. Working Paper No. 654. Stockholm: IUI, The Research Institute of Industrial Economics.
- Feldman D C (2000) “Down but Not Out – Career Trajectories of Middle-aged and Older Workers after Downsizing” i Burke R J & Cooper C L (red.) *The Organization in Crises*. Malden Ma.: Blackwell Publishers Inc.
- Forssell A & Jansson D (1996) “One conversion of Non-Business Organizations” i Czarniawska B & Sevón G (red.) *Translating Organizational Change*. Berlin, New York: Walter de Gruyter.
- Forssell A & Jansson D (2000) *Idéer som fångslar – recept för en offentlig reformation*. Malmö: Författarna och Liber AB.
- Gustafsson A (1999) *Kommunalt självstyre – Kommuner och landsting i det politiska systemet*. Stockholm: SNS Förlag.
- Huzzard T & Nilsson T (2003) ”Fackets nya roll – att dansa med arbetsgivare?” i Wilhelmson L (red.) *Förnyelse på svenska arbetsplatser – balansakter och utvecklingsdynamik*. Stockholm: Arbetslivsinstitutet och författarna.

- Jacobsson B (1997) ”Att organisera för effektivitet” i Jacobsson B (red.) *Organisations-experiment i kommuner och landsting*. Stockholm: Författarna/Nerenius & Santérus Förlag AB.
- Magnusson L (1999) *Den tredje industriella revolutionen – och den svenska arbetsmarknaden*. Stockholm: Prisma/Arbetslivsinstitutet.
- Maranville St (1992) ”Entrepreneurship in the business curriculum” i *Journal of Education for Business*, Sep/Oct 92. Vol. 68:1, s. 27–31.
- Norén L (2006) ”Inträdesbarriärer på offentliga marknader” i Sundin E & Thörnquist A (red.) *När anställda blir företagare – Studier om företagande i ett strukturomvandlings- och arbetsmarknadsperspektiv*. Arbetsliv i omvandling 2006:17. Norrköping: Arbetslivsinstitutet.
- Norrköpings Tidningar, NT* (1993) ”Kommunen säljer halva städbolaget till ISS”. 3 mars, s. 6.
- Rapp G (2004) *Till Salu! – en attraktivt paketerad verksamhet – Tioårigt perspektiv på privatiseringen av städverksamheten i Norrköpings kommun*. Norrköping: Arbetslivsinstitutet.
- Rombach B (1997) *Den marknadslika kommunen – en effektstudie*. Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag.
- SOU 2000:7. *Långtidsutredningen 1999/2000*. Huvudbetänkande från Långtidsutredningen. Finansdepartementet. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2000:117. *Konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor*. Stockholm: Fritzes.
- Strategia (1993-09-17) *Utvärdering av städbolagisering*. Rapport till Norrköpings kommun av Lennart Carlsson.
- Strömvirveln – Tidning för anställda och förtroendevalda i Norrköpings kommun* (1990–2003).
- Sundin E (2000a) *The Regulation of the public sector – entrepreneurship and employers from a gender perspective*. Paper at the Conference on Gender, Entrepreneurship and Change at Swedish School of Economics. Helsinki.
- Sundin E (2000b) *Bibliotekarien som startade eget – ett exempel på det mesta*. Örebro: FSF.
- Sundin E (2003a) *Varför är det bättre med privat sektor – företagsekonomiska styrningsidéer*. Paper at the 17th Nordic Conference on Business Studies in Reykjavik, 14–16 August.
- Sundin E (2003b) ”Bibliotekarien som startade eget” i Holmberg I & Henning R (red.) *Offentligt ledarskap – om förändring, förnyelse och nya ledarideal*. Lund: Studentlitteratur.
- Sundin E (red.) (2004) *Den offentliga sektorns entreprenörer – en porträttbok*. Stockholm: Kommentus.
- Sundin E (2005) *Arbetsgivaren som förordade heltid*. HELA-projektet 2005:4. Arbetslivsrapport 2005:20. Norrköping Arbetslivsinstitutet.

- Sundin E & Holmquist C (1989) *Kvinnor som företagare – osynlighet, mångfald, anpassning – en studie*. Malmö: Liber.
- Sundin E & Rapp G (2006) *Städerskorna som försvann – Individen i den offentliga sektorn*. Arbetsliv i omvandling 2006:2. Norrköping: Arbetslivsinstitutet.
- Söderström L, Andersson F, Edebalk P G & Kruse A (2001) *Privatiseringens gränser – Perspektiv på välfärdspolitiken*. Stockholm: Författarna och SNS Förlag. *Tidningen Östgöten*, 930215, 930423, 930703, 940322, 940414, 940824.
- Tillmar M (2006) ”Villkor för företagande inom vård- och omsorg – En fråga om förtroende” i Sundin E & Thörnquist A (red.) *När anställda blir företagare – Studier om företagande i ett strukturomvandlings- och arbetsmarknadsperspektiv*. Arbetsliv i omvandling 2006:17. Norrköping: Arbetslivsinstitutet.
- Wilhelmsson L, Ekman Philips M & Döös M (2003) ”Att leva och organisera i ett dynamiskt arbetsliv – en inledning” i Wilhelmsson L (red.) *Förnyelse på svenska arbetsplatser – balansakter och utvecklingsdynamik*. Stockholm: Arbetslivsinstitutet och författarna.
- Thörnquist A (2006) ”Anställda blir företagare – en fråga för facket – Exempel från den skandinaviska granitindustrin under mellankrigstiden” i Sundin E & Thörnquist A (red.) *När anställda blir företagare – Studier om företagande i ett strukturomvandlings- och arbetsmarknadsperspektiv*. Arbetsliv i omvandling 2006:17. Norrköping: Arbetslivsinstitutet.
- Österberg J (2006) ”Entreprenörskap inom social- och hälsovårdssektorn i Finland” i Sundin E & Thörnquist A (red.) *När anställda blir företagare – Studier om företagande i ett strukturomvandlings- och arbetsmarknadsperspektiv*. Arbetsliv i omvandling 2006:17. Norrköping: Arbetslivsinstitutet.
- Östgöta Correspondenten*, 921120.

Webb-sites

- www.almega.se, Almega, Arbetsgivarförbund inom Svenskt Näringsliv. (2006-08-30)
- http://rixlex.riksdagen.se/sfs/sfst_form2.html, LAS Lag om anställningsskydd (1982:80) Rixlex, Sveriges Riksdag. (2002-11-06)