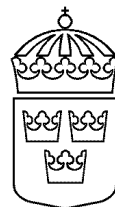


Förslag till riksdagen

1996/97:RR8

Riksdagens revisorers förslag angående AmuGruppen AB



1996/97
RR8

Riksdagens revisorer anmäler härmed sin granskning av AmuGruppen AB.

Inledning

Beslut om skrivelsen har fattats av revisorerna i plenum den 5 februari 1997.

Revisorernas beslut att genomföra en granskning av AmuGruppen AB har sitt ursprung i en framställan från riksdagens arbetsmarknadsutskott den 11 december 1996 om en skyndsam granskning av bakgrunden till den uppkomna situationen för bolaget. Utskottet såg gärna att resultatet av granskningen kan föreligga i samband med att utskottet behandlar den plan till långsiktig lösning för bolaget som regeringen aviserat.

Riksdagens revisorer påbörjade hösten 1996 en granskning av hur staten utövar sin roll som ägare i statliga företag (förstudie 1996/97:3, Statens ägarroll). Granskningen omfattar majoritetsägda statliga aktiebolag som sorterar direkt under regeringen, därmed även AmuGruppen AB. Granskningen är inriktad på styrningsfrågor, både den formella styrningen – dvs. den styrning som sker på bolagsstämma och via dokument som bolagsordning, avtal och ägardirektiv – och den informella styrningen – dvs. dialogen mellan departement, bolagsledning och styrelserepresentanter.

Riksdagens revisorers förslag om AmuGruppen AB kan ses som en delstudie i granskningen av ägarrollen. Frågeställningarna, analysen och slutsatserna kommer därför också att vara ett underlag i revisoreernas rapport om den statliga ägarrollen.

Skrivelsen överlämnas nu till riksdagen.

1 Granskningens bakgrund och inriktning

1.1 Bakgrund

Arbetsmarknadsutskottet föreslog i december 1996 att Riksdagens revisorer skulle göra en granskning av AmuGruppen AB. Inför regeringens kommande förslag i januari 1997, med en plan till långsiktig lösning för bolaget, ville utskottet ha en närmare analys av bakgrunden till den uppkomna situationen.

I enlighet med regeringens proposition 1996/97:55 om Kapitaltillskott till AmuGruppen AB beslöt riksdagen i december 1996 att bemyndiga regeringen att inom en ram om 600 miljoner kronor besluta om kapitaltillskott eller andra åtgärder i syfte att förstärka den finansiella basen i AmuGruppen AB.

Enligt propositionen var åtgärden nödvändig för att säkerställa AmuGruppens fortbestånd intill dess beslut kan fattas om den framtida verksamheten. En analys håller nu på att tas fram och regeringen kommer att förelägga riksdagen ett förslag till en långsiktig lösning på AmuGruppens framtida verksamhet avseende kapitalstruktur, inriktning samt associationsförhållande m.m. Genomförandet av denna plan kan enligt regeringens proposition komma att kräva ytterligare kapitaltillskott från staten.

Arbetsmarknadsutskottet anförde bl.a. följande (bet. 1996/97:AU6):

Det uppkomna läget för AmuGruppen AB väcker många frågor. Arbetsmarknadsutskottet avser därför att begära att Riksdagens revisorer skyndsamt granskar bakgrunden till dagens situation. Utskottet utgår från att resultatet av denna granskning skall kunna föreligga i samband med att utskottet skall behandla den plan till långsiktig lösning för bolaget som regeringen aviserat.

I en motion hade Kristdemokraterna begärt ett tillkännagivande om en rimlig lönenivå för ledande befattningshavare i AmuGruppen AB. Utskottet hänvisade i denna fråga till sitt av riksdagen godkända uttalande i betänkandet 1995/96:AU10 Riksdagens revisorers förslag angående den statliga personalpolitiken. Utskottet anförde (bet. 1996/97:AU6):

Arbetsmarknadsutskottet anser att den nu angivna frågeställningen bör belysas i samband med den granskning som Riksdagens revisorer skall utföra. Något tillkännagivande av det slag som Kristdemokraterna begär kan därför inte anses påkallat. Motion A17 avstyrks därför även i den nu berörda delen.

Riksdagen fattade beslut i enlighet med utskottets förslag (rskr. 1996/97:108)

1.2 Inriktning och metod

Revisorernas granskning av AmuGruppen är inriktad på en översiktlig analys av utvecklingen inom AmuGruppen efter bolagiseringen den 1 juli 1993, styrelsens roll, departementets styrning av bolaget och departementets dubbla roller som ägaransvarig för bolaget och ansvarig för arbetsmarknadsutbildningen.

Granskningen bygger till stor del på utredningar, propositioner, utskottsbetänkanden, bolagsordning, revisionspromemorior, bolagsstämmoprotokoll och årsredovisningar. Uppgifter har även inhämtats i ett antal intervjuer med AmuGruppens nuvarande och tidigare ledning och styrelse samt tjänstemän inom regeringskansliet och AMS. En förteckning över intervjuade personer finns i *bilaga 1*.

Skrivelsen innehåller också en kortfattad beskrivning och analys av arbetsmarknadsutbildningen. Underlag till detta avsnitt har bl.a. hämtats från revisorernas granskning av arbetsmarknadsutbildningen (förs. 1996/97:RR3).

2.1 Regelverk och finansiering

Arbetsmarknadsutbildning beslutas av Arbetsmarknadsverket (AMV) och berättigar till utbildningsbidrag. För att en person skall beviljas arbetsmarknadsutbildning krävs i huvudsak att denne är arbetslös eller riskerar att bli arbetslös. Vidare skall personen i fråga söka arbete via den offentliga arbetsförmedlingen och ha fyllt 20 år. Vissa undantag kan medges för bl.a. invandrare och handikappade.

I den årliga budgetpropositionen redovisar regeringen sitt förslag till mål och riktlinjer samt medel för arbetsmarknadspolitiken under det kommande budgetåret. Finansieringen av arbetsmarknadsutbildning sker genom ett anslag till AMV, arbetsmarknadspolitiska åtgärder, som också omfattar finansiering av ett antal andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder såsom arbetslivsutveckling, ALU, arbetsplatsintroduktion, API, rekryteringsstöd och starta-eget-bidrag. Tidigare fattade statsmakterna beslut om omfattningen av varje enskild arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Den nya ordningen med ett gemensamt anslag infördes efter ett riksdagsbeslut år 1991, i syfte att öka flexibiliteten i utnyttjandet av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. Den närmare prioriteringen av hur mycket arbetsmarknadsutbildning som kommer att köpas under kommande budgetår har därmed i princip delegerats till AMV.

Prioriteringsmöjligheterna vad gäller omfattningen av arbetsmarknadsutbildning har dock i praktiken varit begränsade för AMV. I budgetpropositionen redovisar regeringen det antalet personer som i genomsnitt per månad förväntas kunna sysselsättas i arbetsmarknadsutbildning eller annan lämplig åtgärd inom ramen för de föreslagna medlen till arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Under åtgärdsanslaget har hittills också redovisats en beräkning av volym och kostnader för arbetsmarknadsutbildning och andra åtgärder. Detta sätt att i budgetpropositionen redovisa beräkningen av åtgärderna har av AMV upplevts som styrande. Såväl riksdagen som regeringen har varit medvetna om denna styreffekt, även om dessa beräkningar bara har varit en form av räkneexempel. I regeringens förslag (prop. 1994/95:218) framhölls därför att denna beräkning i framtiden inte kommer att redovisas utan enbart ett mål för hur många personer som minst skall kunna ges en utbildning eller annan åtgärd för tilldelade medel.

I de två senaste budgetförslagen (prop. 1995/96:100, respektive prop. 1996/97:1) har dessa beräkningar saknats. Däremot har som ovan nämnts ett mål angetts för hur många personer under året som skall vara föremål för arbetsmarknadspolitiska åtgärder. För år 1997 är det 228 000 personer i genomsnitt per månad.

Även med den nuvarande ordningen har dock AMV begränsade möjligheter att påverka omfattningen av arbetsmarknadsutbildningen. Dessa utbildningar är ungefär dubbelt så dyra som övriga åtgärder. Detta förhållande, i kombination med målet om antalet personer i åtgärder, pressar ner volymerna för hur mycket arbetsmarknadsutbildning som AMV kan köpa. Vidare har, enligt AMS bedömning, den genomsnittliga styckkostnaden för åtgärderna i

fråga betonats hårdare de två senaste budgetpropositionerna. Detta har enligt AMS också haft en styrande effekt i riktning mot mindre kostsamma åtgärder.

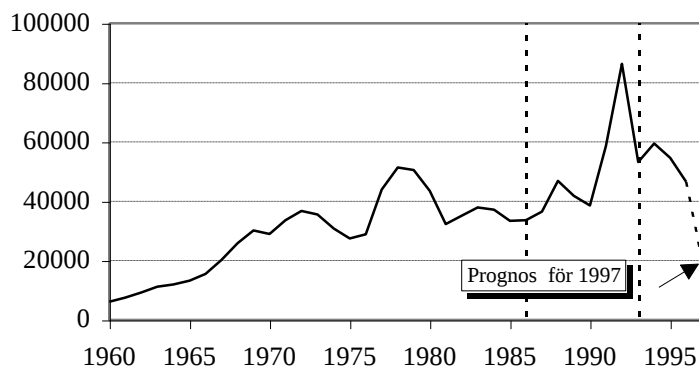
1996/97:RR8

2.2 Arbetsmarknadsutbildningens omfattning över tiden

Arbetsmarknadsutbildningen i modern mening utvecklades under 1950-talet, då bland annat ett utbildningsbidrag infördes för vissa arbetslösa som erbjöds utbildningar inom ramen för det ordinarie utbildningsväsendet. År 1958 inrättades det första s.k. AMU-centret.

Som framgår av figur 1 har omfattningen av utbildningen från början av 1960-talet fram till början av 1990-talet vuxit trendmässigt. Omfattningen av arbetsmarknadsutbildning mäts normalt som det genomsnittliga antalet deltagare i utbildningen under en viss period. Därigenom underlättas jämförelser med antalet arbetslösa, som också mäts på samma sätt. Utbildningen under denna period har stigit från ca 10 000 i genomsnittligt antal deltagare till en topp år 1992 på drygt 80 000.

Figur 1: Genomsnittligt antal personer i arbetsmarknadsutbildning (kvarstående vid månadens slut) under perioden 1960–1996. De två lodräta markeringarna visar när AmuGruppen konkurrensutsattes (1986) och bolagiseringen (1993).



Källa: AMS och egna beräkningar

Därefter har utbildningsvolymen successivt sjunkit under åren 1993–1996 till en nivå runt 40 000–50 000. Enligt AMV kommer, i enlighet med de uppgifter som föreligger för år 1997, utbildningsvolymen att genomgå en ytterligare kraftig minskning, till ca 20 000.

I arbetsmarknadsutskottets behandling av budgetpropositionen för år 1997 framhålls att regeringens volymkrav är högt ställda i förhållande till de resurser som ställts till förfogande (bet. 1996/97:AU1). Enligt utskottet får inte volymkravet ställas så högt att kvaliteten i åtgärderna äventyras. Särskilt

viktigt är det enligt utskottet att tillräckligt utrymme skapas för arbetsmarknadsutbildning i form av kvalificerad yrkesutbildning. Om det blir svårt för AMV att nå den avsedda totalvolymen utgår utskottet från att regeringen återkommer till riksdagen i frågan. Det bör enligt utskottet lämpligen ske i anslutning till den halvårsvisa avrapportering till riksdagen som regeringen åtagit sig i förhållande till målet om en halverad arbetslöshet (prop. 1995/96:207).

2.3 Målen för arbetsmarknadsutbildningen

Arbetsmarknadsutbildningen har utgjort en del av arbetsmarknadspolitiken, som i sin tur brukar ses som en del av den ekonomiska politiken. De övergripande målen för arbetsmarknadsutbildningen har därför över tiden formulerats med utgångspunkt från stabiliserings-, tillväxt- och fördelningspolitiska mål. Statsmakterna föreslog bl.a. mål med denna utformning i en proposition år 1984 som rörde en ny organisation för arbetsmarknadsutbildningen (prop. 1984/85:59).

De stabiliseringspolitiska målen har varit att utjämna variationer i resursutnyttjandet i ekonomin genom att utbildningsvolymen utökats i lågkonjunkturer och dragits ner i högkonjunkturer. De tillväxtpolitiska målen har varit att utbildningen dels skall bidra till en bättre anpassning mellan utbud och efterfrågan på arbetsmarknaden, dels en högre yrkesskicklighet hos arbetskraften och därmed ökad produktivitet i ekonomin. Det fördelningspolitiska målet har varit att bidra till att stödja vuxna som har en svag ställning på arbetsmarknaden, bl.a. invandrare, äldre med dålig grundutbildning och ungdomar som misslyckats i den ordinarie grundutbildningen.

Betoningen av dessa olika mål har varierat över tiden. I samband med att lågkonjunkturen inträffade i början av 1990-talet betonades de stabiliseringspolitiska målen. I 1995 års budgetproposition (prop. 1994/95:100, bil. 11) och i propositionen om en effektivare arbetsmarknadspolitik (prop. 1994/95:218) ligger tonvikten främst på den tillväxtpolitiska uppgiften, där utbildningens bidrag till ökad flexibilitet på arbetsmarknaden betonas. Även det fördelningspolitiska målet betonades genom att det framhölls att långtidsarbetslösa och andra mer utsatta grupper skulle prioriteras.

Förklaringar till den kraftiga neddragningen av arbetsmarknadsutbildning inför år 1997 har dock inte närmare redovisats i de avsnitt av budgetpropositionen som behandlar anslagen till AMV. Det går dock att utläsa att det kvantitativa målet om antalet personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder har höjts och getts en ökad prioritet. Dessutom har det s.k. kunskapslyftet betonats i både sysselsättningspropositionen (prop. 1995/96:222) och den senaste budgetpropositionen. Innebörden av denna strategi är att öka omfattningen av den reguljära utbildningssektorn.

2.4 Olika typer av arbetsmarknadsutbildning

Under 1970-talet och fram till år 1985 byggde arbetsmarknadsutbildningen på ett delat huvudmannaskap mellan AMV och Skolöverstyrelsen. År 1986 bröts AmuGruppen ut ur Skolöverstyrelsen och blev en egen uppdragsmyn-

dighet. Samtidigt blev det möjligt för AMV att fritt välja och upphandla tjänster av olika utbildningsanordnare.

En mindre del av arbetsmarknadsutbildningen är dock inte konkurrensutsatt, nämligen sådan utbildning som sker i den reguljära utbildningssektorn och som samtidigt berättigar till utbildningsbidrag. Denna andel av arbetsmarknadsutbildningen har successivt krymt, år 1994/95 var andelen 6 %.

Den konkurrensutsatta arbetsmarknadsutbildningen kan delas upp i förberedande och yrkesinriktad utbildning. Vidare kan yrkesutbildningarna delas upp i ett antal inriktningar. Under 1990-talet har förskjutningar inträffat mellan dessa utbildningstyper. Det illustreras i tabell 1, där den uppdelning av de olika utbildningsinriktningarna som används av AMS redovisas.

Tabell 1: Andel personer som påbörjat arbetsmarknadsutbildning fördelat efter yrkesområde under perioden 1989/90 –1995/96, i procent

Yrkesin- riktning	89/90	90/91	91/92	92/93	93/94	94/95	95/96 18 mån.
Tekn-naturv.	3,8	3,8	6,2	7,4	7,8	6,4	3,7
Vårdarbete	16,9	12,7	8,7	6,3	4,8	4,2	4,7
Adm/ADB	8,8	10,4	16,8	17,7	25,4	29,5	24,2
Kommersiellt	1,0	1,7	2,7	2,7	4,2	3,9	3,5
Samfärdsel	4,3	4,0	3,0	2,2	2,1	1,9	1,8
Tillverkning	22,3	23,7	20,7	20,1	20,7	18,5	17,9
Service	6,6	6,9	7,2	7,1	7,0	6,0	5,5
Övrigt	16,5	4,5	1,5	1,1	1,1	1,0	4,0
Förb. kurser	19,8	32,3	33,2	35,4	26,9	28,6	34,8
Summa	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Källa: AMS

De yrkesinriktade utbildningarna inom områdena administration/ADB och teknik har ökat relativt sett under senare år, även om en nedgång har kunnat registreras för det senaste året. Även de förberedande utbildningarna har ökat. Däremot har andelen som utgörs av mer traditionella områden som tillverkning och vård minskat. Andelen utbildningar inom tillverkningsområdet har dock stabiliserats på en nivå strax under 20 % och utgör därmed fortfarande en relativt betydande andel av det totala antalet utbildningar.

2.5 AmuGruppens ställning på marknaden

AmuGruppen är fortfarande den dominerande utbildningsanordnaren, men har successivt tappat marknadsandelar till främst privata utbildningsföretag. I genomsnitt har företaget under år 1995/96 haft en marknadsandel på 35 % av de totala volymer som AMV upphandlar.

AmuGruppen har sin styrka inom verkstadsutbildningar, där det på grund av höga investeringskostnader är svårare för konkurrenter att etablera sig. Inom dessa utbildningar, som benämns tillverkning i AMS statistik, har AmuGruppen en marknadsandel på 66 %, vilket framgår av tabell 2. Inom kategorin verkstadsutbildningar återfinns de investeringstunga s.k. industri-

tekniska utbildningarna, t.ex. utbildning av svetsare och kylmontörer, där AmuGruppen har en marknadsandel som enligt egen utsago överstiger 90 %.

Tabell 2: AmuGruppens marknadsandelar av upphandlad arbetsmarknadsutbildning för perioden 1989/90–1995/96, fördelat efter yrkesområde och totalt, i procent

Yrkesin- riktning	89/90	90/91	91/92	92/93	93/94	94/95	95/96
Tekn-naturvet.	49	42	31	28	26	19	24
Vårdarbete	28	27	19	11	13	12	10
Adm/ADB	79	70	54	48	32	28	28
Kommersiellt	50	39	28	23	19	22	14
Samfärdsel	91	83	77	78	62	54	45
Tillverkning	94	90	79	79	68	63	66
Service	81	68	54	55	48	45	44
Övrigt	74	47	25	18	18	16	13
Förber. kurser	76	67	50	46	35	33	28
Totalt	74	69	55	51	40	36	35

Källa: AMS

Volymmässigt betydelsefulla för AmuGruppen är också området administration/ADB samt de s.k. förberedande kurserna, trots att marknadsandelen i båda fallen har sjunkit till 28 %. AmuGruppen har vidare en förhållandevis stark marknadsställning inom områdena transporter och service. Till den sistnämnda kategorin hör utbildning till restaurang- och storköksyrken, där AmuGruppen enligt egna uppgifter samt uppgifter från AMS har en stark ställning. Dessa områden har dock betydligt mindre volym än verkstadsutbildningarna.

AmuGruppens konkurrenter utgörs dels av komvux, dels av ett antal privata utbildningsföretag. Komvux har mellan 10 och 15 % av totalmarknaden och anses konkurrera med bl.a. låga priser och med examinationsrätt. Av de privata utbildningsföretagen kan nämnas Lexicon, Eductus, Lärdata, MiRoi, Mercuri, IHM, ABL och STF Ingenjörsutbildning. Dessa företag har oftast en total omsättning på mellan 100 och 200 miljoner kronor och är sålunda väsentligt mindre än AmuGruppen. I allmänhet har dessa företag inte samma extrema beroendeförhållande till arbetsmarknadsutbildningen som AmuGruppen har. De privata utbildningsföretagen har oftast skaffat sig en eller flera nischer inom den del av utbildningssektorn som står utanför arbetsmarknadsutbildningen och det reguljära utbildningsväsendet.

AmuGruppen har medvetet satsat på att bredda sin verksamhet och komma in på angränsande verksamhetsområden. Det kan t.ex. gälla vidareutbildningar av företagspersonal som inte nödvändigtvis riskerar att bli arbetslösa.

3.1 Organisation och verksamhet

Sedan den 1 juli 1993 bedrivs AmuGruppen AB som ett av staten helägt aktiebolag. Koncernen består av ett moderbolag, nio regionala dotterbolag samt ett dotterbolag, AmuGruppen Hadar AB, med inriktning på datorstödd rehabiliteringsutbildning. Moderbolaget äger samtliga aktier i dotterbolagen. Dotterbolagen är i sin tur indelade i 34 lokala s.k. marknadsområden och 135 fasta produktionsenheter med ett antal arbetslag. Ett arbetslag består i genomsnitt av ca 5 medarbetare verksamma inom ett visst utbildningsområde. AmuGruppen bedriver verksamhet på ca 120 orter, från Kiruna i norr till Malmö i söder. I *bilaga 2* återfinns en förteckning över samtliga bolag inom koncernen.

I det förändringsarbete som nu pågår inom AmuGruppen ingår även att förändra organisationen. I den nya organisationen kommer koncernen att från början av 1997 arbeta med fyra affärsområden: kvalificerad yrkesutbildning, förberedande yrkesutbildning, företagsinriktad utbildning samt dotterbolaget Hadars verksamhet för funktionshandikappade. Den nya organisationen medför att de nuvarande dotterbolagen successivt försvinner under år 1997 och ersätts av fyra affärsområden.

Enligt bolagsordningens ändamålsparagraf skall AmuGruppen bedriva utbildning för arbetslivet med huvudinriktning på arbetsmarknadsutbildning, företagsutbildning och rehabiliteringsutbildning samt därmed förenlig verksamhet.

3.2 Styrelse och revisorer

Styrelsen består för närvarande av sex ledamöter och två representanter för de anställda samt två suppleanter. Enligt bolagsordningens 6 § utses styrelsens ledamöter, inklusive ordförande, årligen av regeringen. Här framgår också att styrelsens mandatperiod utgör tiden från ordinarie bolagsstämma intill slutet av nästa ordinarie bolagsstämma. Ordföranden i styrelsen utses för samma tid av regeringen. AmuGruppens styrelse har ändrats vid ett flertal tillfällen under bolagets tre verksamhetsår. I *bilaga 3* redovisas en förteckning över styrelsens sammansättning under bolagsperioden.

Under de dryga tre år som koncernen verkat har departementet företrätt av fyra olika personer i styrelsen. Departementsföreträdaren har periodvis varit en statssekreterare, periodvis en tjänsteman.

För granskning av bolagets årsredovisning jämte räkenskaperna samt styrelsens och verkställande direktörens förvaltning utses årligen, för samma mandatperiod som gäller för bolagets styrelse, två revisorer och två suppleanter. Riksrevisionsverket äger rätt att utse en revisor och en revisorssuppleant. En revisor och en revisorssuppleant utses av den ordinarie bolagsstämman. De revisorer som utses av bolagsstämman skall vara auktoriserade revisorer. AmuGruppen AB har två auktoriserade revisorer varav en från RRV.

Huvuddelen av intäkterna avser försäljning av arbetsmarknadsutbildning (ca 80 %) och företagsutbildning (ca 15 %). Resterande del utgörs främst av intäkter från restaurangverksamhet samt försäljning av legotillverkade produkter. Av kostnaderna utgör ca hälften personalkostnader och ca 20 % lokalkostnader samt 10 % kostnader för utbildningsmaterial. Koncernen hade vid årsskiftet 1996/97 ca 3 300 anställda.

I *bilaga 4* redovisas AmuGruppens resultatutveckling efter bolagiseringen. Här kan noteras att omsättningen för AmuGruppen kontinuerligt har minskat under denna period. Det första verksamhetsåret uppgick omsättningen till 4 705 miljoner kronor. Det var dock en 18-månadersperiod (1993/94) som därmed inte är jämförbar med de två nästföljande åren. Omsättningen under kalenderåret 1994 uppgick till 3 380 miljoner kronor, att jämföra med 3 089 miljoner kronor år 1995. För år 1996 uppgick omsättningen till drygt 2 500 miljoner kronor.

Rörelseresultatet, dvs. resultatet efter avskrivningar men före finansiella poster, uppgick under år 1993/94 till 127 miljoner kronor. Under år 1995 redovisades ett negativt rörelseresultat på 148 miljoner kronor. Dessa resultat är beräknade inklusive vissa omstruktureringarkostnader.

Avkastningen på eget kapital under kalenderåren 1994 och 1995 var 17 respektive 11 % före omstruktureringarkostnader. Avkastningen på s.k. operativt kapital, beräknat som rörelseresultatet i förhållande till genomsnittligt operativt kapital (balansomslutning med avdrag för icke räntebärande skulder, likvida medel och andra räntebärande tillgångar) var för de båda åren 29 respektive 5 %.

Soliditeten uppgick under år 1994 till 33 % och under år 1995 till 26 %.

3.4 Lokalkostnader

AmuGruppen AB har för närvarande ca 590 000 kvm inhyrda lokalytor. Av bolagets årsredovisning för 1995 framgår att AmuGruppen hyr lokaler för närmare 600 miljoner kronor och där det i vissa fall handlar om 20-årskontrakt tecknade under 1980-talets inledning.

I enlighet med det ramavtal som ingicks mellan staten och AmuGruppen AB i samband med bolagiseringen, avtalades att staten skall stå för två tredjedelar av kostnaderna för övertaliga lokaler gällande de kontrakt som övertogs från myndigheten. Enligt avtalet skall parterna aktivt verka för att lokalavvecklingskostnaderna reduceras. Under budgetåret 1993/94 uppgick utgifterna för staten till 31,5 miljoner kronor för dessa överytor. För budgetåret 1994/95 uppgick motsvarande belopp till 57,5 miljoner kronor och för budgetåret 1995/96 till ca 36 miljoner kronor. Regeringen framför att det är av yttersta vikt att AmuGruppen fortsätter arbetet med att intensifiera avvecklingen av de övertaliga lokalerna (prop. 1996/97:1 utgiftsområde 14).

Frågan om verkställande direktörens lön kom upp i samband med riksdagsbehandlingen av AmuGruppen AB hösten 1996.

I en motion hade Kristdemokraterna begärt ett tillkännagivande om en rimlig lönenivå för ledande befattningshavare i AmuGruppen AB. Arbetsmarknadsutskottet hänvisade i denna fråga till sitt av riksdagen godkända uttalande i betänkandet 1995/96:AU10 Riksdagens revisorers förslag angående den statliga personalpolitiken. Utskottet ansåg att frågeställningen borde belysas i samband med revisorernas granskning av AmuGruppen AB.

Vid den tidigare riksdagsbehandlingen våren 1996 hade utskottet angående löner till chefer i statliga bolag uttalat att det enligt utskottets mening fanns anledning för regeringen att noga följa utvecklingen på detta område och vidta ytterligare åtgärder för att stävja eventuella missförhållanden (bet. 1995/96:AU10).

Konstitutionsutskottet har också behandlat frågan om löner och arvoden till ledningarna i de statliga bolagen (bet. 1994/95:KU30). I fråga om regeringens handläggning av arvoden i de statliga bolagen konstaterade utskottet att regeringen redogjort för de riktlinjer som tillämpats och att granskningen inte föranledde något uttalande av utskottet i denna del.

Regeringens riktlinjebeslut angående löner

Genom beslut den 3 februari 1994 antog regeringen riktlinjer rörande anställningsvillkor för personer i företagsledande eller därmed jämförlig ställning i företag som är helägda av staten.

Under 1996 lät Finansdepartementet göra en utvärdering angående riktlinjebeslutet och fann att dessa behövde kompletteras och förtydligas i ett antal avseenden. Med upphävande av beslutet från 1994 antog regeringen den 5 december 1996 riktlinjer rörande anställningsvillkor för personer i företagsledande och därmed jämförlig ställning i statliga bolag.

Av riktlinjerna framgår bl.a. följande:

Styrelsen har ansvaret för anställning av verkställande direktör och beslutar om anställningsvillkoren. Förhandling om anställningsvillkor är en uppgift i första hand för styrelseordföranden i förening med ytterligare personer från styrelsen. Bolagets valda styrelse skall dock i sin helhet ta ställning till anställningsvillkoren för bolagets verkställande direktör och ta ställning till om villkoren överensstämmer med regeringens riktlinjer.

Löner och övriga förmåner till företagsledare skall vara konkurrenskraftiga. Företagsledarna i bolag som ägs av staten skall dock inte vara löneledande i jämförelse med motsvarande privatägda företag.

Det åligger bolagets styrelse att göra dessa överväganden när ställning tas till den samlade ersättningsnivån för den verkställande direktören inklusive pensionsvillkor och övriga förmåner.

Vid uppsägning från bolagets sida kan en avgångsersättning utgå. Den får motsvara högst 24 månadslöner (inkl. uppsägningstid).

För koncernchef samt verkställande direktör skall i årsredovisningen lämnas uppgift om summan av ersättningar och övriga förmåner, de väsentligaste villkoren i avtal om framtida pension, de väsentligaste villkoren i

Rekryteringen av verkställande direktören 1996

Peter Carrick tillträdde som verkställande direktör för AmuGruppen AB den 1 november 1996. En konsultfirma hade anlitats för att ta fram kandidater till VD-posten.

En grupp på tre personer inom styrelsen, ledd av styrelsens dåvarande ordförande Bo Lundquist, hade diskussioner med flera VD-kandidater under våren 1996. Samtliga motsvarade den kompetensprofil bolaget önskade, erfarenheter från konkurrensutsatt tjänstesektor och strukturomvandlingar. Samtliga tackade dock nej, bl.a. med motiveringen att det rådde oklarhet om koncernens fortsatta strategi. Det var sålunda svårt för bolaget att rekrytera en verkställande direktör som motsvarade den erfarenhet man sökte. Löneläget är också förhållandevis högt inom den privata tjänstesektorn.

Styrelseordförande avgick vid bolagsstämman i juni 1996. Den nya styrelsen med Bo Dockered som ordförande beslöt senare under sommaren 1996 att tillsätta Peter Carrick som verkställande direktör. Anställningsvillkoren innebär 160 000 kr i månadslön, fri bil, rätt till pension vid 60 års ålder, fri sjukvårdsförsäkring, telefon i hemmet, en fri tidning, en uppsägningstid på 12 månader och 12 månaders avgångsvederlag, alltså totalt 24 månader.

Bolaget anser att villkoren överensstämmer med de principer som Finansdepartementet meddelat i sitt riktlinjebeslut från 1994. Klausulen om att lönen inte skall vara löneledande i jämförelse med motsvarande privatägda företag ingick inte i 1994 års riktlinjer utan infördes i beslutet från december 1996. I intervjuerna har sagts att den lönenivå man kom överens om, 160 000 kr i månaden, inte hör till den högsta man diskuterat under våren. Mot bakgrund av den kompetensprofil som efterfrågades ansåg styrelsen att lönen inte var orimlig.

4 AMU-gruppen före bolagiseringen

4.1 Uppdragsmyndigheten

AMU-gruppen blev uppdragsmyndighet den 1 januari 1986. Före 1986 bedrevs arbetsmarknadsutbildningen av Skolöverstyrelsen, främst i särskilda AMU-center men också inom gymnasieskolan och komvux. Huvudmannaskapet var delat mellan Arbetsmarknadsverket (AMV) och Skolöverstyrelsen. AMV fastställde verksamhetens omfattning och Skolöverstyrelsen hade till uppgift att upprätta kursplaner och att bekosta driften. Motivet till den organisatoriska förändringen angavs vara svårigheterna att snabbt klara omställningar vid förändringar av efterfrågan på arbetskraft.

Som uppdragsmyndighet var verksamheten organiserad som en central myndighet, AMU-styrelsen, och 23 länsmyndigheter, varav de sistnämnda fick egna styrelser samt resultat- och balansräkningar. Självkostnadspris skulle råda för sådan arbetsmarknadsutbildning som upphandlades av AMV. Detta krav formulerades som en princip om lägsta möjliga pris.

Genom strukturförändringar som genomfördes inom länen, med bl.a. avveckling av AMU-center, minskade lokalbehovet. Länsmyndigheterna tog upp förhandlingar om ofördelaktiga hyresvillkor som träffats före övergången till uppdragsmyndighet. Styrelsen i AMU ville att Byggnadsstyrelsen skulle ta över betalningsansvaret men denna hemställan avslogs av regeringen. I stället upprättades ett avtal mellan AMU-styrelsen och Byggnadsstyrelsen som innebar att AMU-gruppen skulle bära det fulla kostnadsansvaret för sina lokaler. Regeringen anslag en miljon kronor per år under en tvåårsperiod för att täcka ökade administrativa kostnader för lokalavveckling. År 1992 återstod trots detta arbete hyreskostnader för överytor på ca 25–30 miljoner kronor per år (SOU 1992:123).

Riksdagen beslutade 1989/90 att AMU-gruppen, utan beslut från regeringen, skulle få disponera eventuellt överskott för varje budgetår. Därigenom skulle resultatet mellan olika budgetår kunna utjämnas (prop. 1989/90:100 bil. 12, bet. 1989/90:AU11, rskr. 1989/90:242). AMU-gruppen uppvisade under flera budgetår ett underskott i försäljningen av arbetsmarknadsutbildning. Från och med år 1990/91 började verksamheten att ge vinst. Myndigheten redovisade exempelvis för budgetåret 1991/92, efter statens avkastningskrav, ett överskott på ca 425 miljoner kronor eller motsvarande ca 10 % av omsättningen.

Regeringen uppdrog i oktober 1992 åt AMV och AMU-styrelsen att vidta åtgärder för att minska kostnaderna för anordnare av arbetsmarknadsutbildning, i syfte att få ut en högre utbildningsvolym för anslagna medel. Detta skulle ske utan att avkall måste göras på utbildningens kvalitet och möjligheten till snabb anpassning till förändringar av utbildningsbehovet på arbetsmarknaden. Regeringen framförde bl.a. att affärsmässigheten i upphandlingsförfarandet borde stärkas och att ingångna avtal skulle ses över och bli föremål för omförhandlingar. En konsekvens kunde då bli kortare avtalsperioder. Vidare framfördes att principen om lägsta möjliga pris skulle tillämpas och att pristillägg som syftade till lönsamhet i AMU-gruppens försäljning av arbetsmarknadsutbildning, utöver statens avkastningskrav, inte fick tillämpas (SOU 1992:123).

Riksrevisionsverket uppmärksammade i en rapport i oktober 1992 den osäkerhet i kalkylsituationen som uppkommer då avtalsperioderna förkortas. Huvudavtalen med länsarbetsnämnderna hade tidigare en planeringshorisont på tre år och den största delen av utbildningen upphandlades enligt sådana avtal. I den situationen var det enligt RRV lätt att överblicka kostnader och självkostnadsprincipen kunde tillämpas utan invändningar. Av revisionsrapporten framgår att huvudavtalens löptid förkortats väsentligt, till ett år eller mindre, och att en allt mindre del av beställningarna byggde på sådana avtal. Revisionsberättelserna för AMU-myndigheten innehöll också invändningar. Enligt uppgift från RRV följdes invändningarna inte upp av myndigheten eller Arbetsmarknadsdepartementet.

4.2 Inför bolagiseringen

I en skrivelse till regeringen den 28 oktober 1991 föreslog AMU-styrelsen att AMU-gruppen skulle ombildas till aktiebolag från den 1 januari 1993. Skä-

len som AMU-styrelsen angav var bl.a. att verksamheten var konkurrensutsatt, prissättningen affärsmässig samt att AMU-gruppen inte hade myndighetsutövning.

Regeringen tog upp frågan i 1992 års budgetproposition. Man delade uppfattningen och menade dessutom att en bolagisering kunde erbjuda möjligheter till ytterligare effektiviseringar av verksamheten. Regeringen ansåg även att det borde prövas om verksamheten på sikt kunde privatiseras. Samtidigt fanns ett förslag om utredning gällande komvux m.m. hos Utbildningsdepartementet som då ansågs beröra AMU-gruppens framtida organisation och uppgifter och som regeringen ville invänta innan förslag om bolagisering lades fram (prop. 1991/92:100 bil. 11).

Arbetsmarknadsutskottet delade regeringens uppfattning att AMU-gruppen borde ombildas till bolag. Den förestående utredningen var dock enligt utskottet inte ett skäl för att inte ta upp frågan om tidpunkt för bolagiseringen. Utskottet ansåg i stället att den föreslagna tidpunkten, den 1 januari 1993, skulle användas som riktmärke vid regeringens kommande förslag (bet. 1991/92:AU11). Riksdagen biföll utskottets hemställan (rskr. 1991/92:252) och bidrog därmed aktivt till att påskynda bolagiseringen.

Regeringen beslöt i juni 1992 att tillkalla en kommitté med uppgift att lämna förslag till organisation i bolagsform och, efter riksdagsbeslut, vidta de åtgärder som behövdes för att ombilda AMU-gruppen till bolag. I november 1992 avlämnades betänkandet Ett hav av möjligheter (SOU 1992:123).

Enligt kommittén skulle bolagsformen ge ökad konkurrensneutralitet mellan AMU-gruppen och andra arbetsmarknadsutbildare. Den affärsmässiga relationen mellan AMV och AMU-gruppen skulle renodlas och det skulle göras tydligt att något leveranstvång inte förekom. Vidare ansåg kommittén att det var viktigt att vid en bolagisering förtydliga rollfördelningen mellan staten och bolaget. Ökad konkurrens på marknaden för arbetsmarknadsutbildning ställde nya krav på staten som ägare och beställare där staten måste agera för att locka fler aktörer till denna marknad.

Kommittén ansåg att lägsta-pris-principen inte var förenlig med en bolagisering. Den kunde bara fungera om staten också garanterade de underskott som kunde uppstå. Syftet med bolagsformen ansågs vara att skapa förutsättningar för och ställa krav på intern omställningsförmåga så att inga återkommande förlusttäckningsbidrag normalt skulle behövas från ägaren.

Kommittén hade också till uppgift att pröva olika alternativ för ägande av AMU-gruppen och olika ägarmotiv. Statens starkaste ägarmotiv var att garantera en infrastruktur över hela landet för att uppfylla kraven på en flexibel arbetsmarknadsutbildning, men även en infrastruktur för företagsutbildning som en del av industri- och näringspolitiken.

Huvudmotivet för privatisering vore att bidra till en fungerande utbildningsmarknad. Kommitténs slutsats blev att såväl staten som olika privata intressenter har ägarmotiv som främjar målen för utbildningsverksamheten. Kommittén föreslog att staten tills vidare behåller verksamheten i ett sammanhållet statligt bolag och stimulerar utvecklingen av privata aktörer genom att stegvis privatisera delar av AMU-gruppens verksamhet och genom en anpassning av beställningspolitiken.

Kommittén ansåg också att en förändrad marknadssituation, till följd av en bolagisering och marknadens utveckling i stort, krävde en ökad uppstramning och avgränsning av AMU-gruppens verksamhet. Det underströks att kraven på en flexibilitet i AMU-gruppens organisation skulle komma att öka, bl.a. beroende på utvecklingen mot allt kortare avtalsperioder. Här noterade kommittén samtidigt att verksamheten inom AMU-gruppen var starkt decentraliserad och att befogenhets- och ansvarsfördelningen inom organisationen var otydlig.

Vidare framfördes att den nya marknadssituationen för den bolagiserade AMU-gruppen skulle komma att kräva en klar affärsidé och marknadsstrategi. Oaktat hur den framtida ägarbilden i AMU-gruppen skulle komma att utformas, skulle enligt kommittén verksamheten bedrivas kommersiellt, med lönsamhets- och avkastningsmål, konsolideringskrav och effektivitetskrav.

Kommittén ansåg även att det fanns behov av betydande insatser för att göra företaget mer känt och framförde att AMU-gruppen uppvisade en splittrad bild på marknaden vad avsåg image och profil. Enligt kommittén hade dock de företag som anlitat AMU-gruppen ofta en positiv bild av verksamheten.

Kommittén föreslog att myndigheten skulle ombildas till en koncern med moderbolag och dotterbolag från den 1 juli 1993. Dotterbolagen skulle baseras på i stort sett den regionala organisationen. Regeringens förslag överensstämde i huvudsak med kommitténs förslag till bolagisering av AMU-gruppen.

I ett yttrande över kommitténs betänkande framförde Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) en oro över vilka konsekvenser bolagiseringen skulle komma att få för en fungerande arbetsmarknadsutbildning. AMS ansåg att konkurrenssituationen vid tillfället inte var tillfredsställande och att det därför på kort sikt vore olyckligt om principen om lägsta möjliga pris övergavs. Enligt AMS hade kommittén inte tillräckligt djupt analyserat marknaden vad avsåg utbildningsanordnarna. Vidare hade kommittén enligt AMS överskattat möjligheterna till en snabb volymökning av försäljning till företag.

Regeringen framförde att staten som ägare av bolagen borde utöva en aktiv ägarroll och ansvara för att företaget fortsatte att utvecklas (prop. 1992/93:152). Regeringen delade även kommitténs åsikt om att vid en senare tidpunkt pröva om en privatisering vore möjlig. En sådan eventuell förändring borde dock underställas riksdagens prövning.

AMU-gruppens skulder och tillgångar skulle i samband med bolagiseringen överföras till bolagen som även skulle överta myndighetens pensions-skuld. I regeringens förslag framfördes att en utgångspunkt vid bolagsbildningen bör vara att koncernen får en finansiell ställning som innebär att verksamheten kan bedrivas utan ytterligare kapitaltillskott från statens sida. Vidare ansåg regeringen att tjänsterna inom AmuGruppen AB borde tillsättas med myndighetens personal och att flertalet av myndighetens anställda skulle erbjudas anställning i bolaget.

Som mål avseende soliditeten uttalade regeringen att den under en längre period genomsnittligt inte skulle understiga 20 %. Enligt regeringen borde aktiekapitalet i koncernen uppgå till 100 miljoner kronor. Vidare skulle koncernens verksamhet ge marknadsmässig avkastning på insatt kapital.

Regeringen betonade också den blivande koncernens ansvar för att erbjuda arbetsmarknadsutbildning i hela landet. Att koncernen lever upp till detta krav sågs som en förutsättning för att arbetsmarknadsutbildning skulle kunna bedrivas i tillräcklig omfattning.

Arbetsmarknadsutskottet anslöt sig i stort till regeringens förslag (bet. 1992/93:AU6). Kvalitetskravet och kravet på geografisk spridning av arbetsmarknadsutbildning underströks av utskottet, som därutöver instämde i vad som anförts i propositionen om att koncernen i övrigt så långt möjligt bör verka under samma villkor som andra icke statligt ägda utbildningsföretag. Utskottet framförde samtidigt, i likhet med regeringens förslag, att staten som ägare av bolagen bör utöva en aktiv ägarroll och ansvara för att företaget fortsätter att utvecklas.

Utskottet ansåg slutligen att det kunde ifrågasättas om hyreskostnaderna för de överytor som AMU-gruppen hade på 25–30 miljoner kronor per år skulle belasta koncernen eller inte, då kontrakten ingicks av en myndighet utan eget betalningsansvar. Om regeringen skulle välja att låta koncernen stå för kostnaderna ansåg utskottet att detta borde påverka de avkastningskrav som skulle komma att ställas. Riksdagen biföll vad utskottet hemställt (rskr. 1992/93:175).

5 Utvecklingen efter bolagiseringen

I detta kapitel tecknas en bild av händelseutvecklingen inom koncernen efter bolagiseringen i juni 1993. Redovisningen bygger i hög grad på de intervjuer som Riksdagens revisorer genomfört. I intervjuerna har framkommit en relativt samstämmig bild av utvecklingen, varför även bedömningsuppgifterna redovisas utan att källorna närmare anges. I några frågor finns dock skilda uppfattningar, vilket i sådana fall anges.

5.1 Utgångsläget

Marknaden för utbildning hade vid bolagsbildningen börjat vika efter en lång period av expansion. Under våren 1993 fick myndigheten signaler om att försäljningen till AMV skulle minska med ca en miljard kronor under budgetåret 1993/94. Detta medförde att personalstyrkan minskades kraftigt i samband med bolagiseringen.

Den 1 juli 1992 hade AMU-gruppen 6 700 anställda, varav 2 000 personer med tidsbegränsad anställning. Vid tiden för bolagsbildningen den 1 juli 1993 var antalet anställda 3 600 personer. Inför bolagiseringen sades all personal upp. Drygt 2 000 personer från AMU-myndigheten återanställdes inte. Dessa personer placerades i en särskild avvecklingsmyndighet som tog över arbetsgivaransvaret under uppsägningstiden.

De tidigare länsmyndigheterna hade agerat relativt självständigt i förhållande till AMU-styrelsen. AmuGruppens dotterbolag bibehöll i början denna roll gentemot moderbolaget. Inledningsvis bestod dotterbolagens styrelser enbart av lokalt förankrad representation där moderbolaget inte var representerat. Enligt koncernledningen blev dotterbolagen härigenom svårstyrda. De olika länen hade byggt upp egna system för redovisning och data. Detta

försvårade förutsättningarna att utveckla en sammanhållen organisation. Bolaget måste på kort tid bygga upp gemensamma system för koncernen.

Vid intervjuerna har framförts att förberedelseiden för att omvandla myndigheten till bolag var knapp. Vidare har framförts att den utredning som låg till grund för bolagiseringen var allmänt hållen och inte tillräckligt djupt har analyserat problemen med att omvandla verksamheten till bolagsform.

Den vikande marknaden, i kombination med att allt fler utbildningsföretag etablerade sig på marknaden, ledde också till att konkurrensen vid bolagsbildningen var hårdare än bara något år innan. Konkurrensen kom till viss del från små företag som startats av personer med en bakgrund i AMU-gruppen.

En central utgångspunkt för AmuGruppen vid bolagsbildningen var det stora beroendet av AMV. Trots de ansträngningar som gjorts redan under myndighetsperioden att bredda verksamheten, svarade beställningarna från AMV för ca 85 % av bolagets omsättning.

AMV började vid denna tidpunkt att ändra upphandlingsprocedurerna, vilket ledde till ökade problem för AmuGruppen. Bland annat slutade man att använda sig av årligen tecknade basavtal. I dessa hade bestämts hur stor volym av olika utbildningar som AMV skulle köpa av AmuGruppen under året. I stället började AMV att tillämpa betydligt kortare avtalstider, vilket kortade ner planeringshorisonten för företaget.

Vid denna tidpunkt var också relationerna mellan AMU och AMV relativt ansträngda, beroende på bl.a. de s.k. bonuslöner som delats ut till AMU-gruppens personal. Dessa bonuslöner hade upprört både ledningen inom AMS och många ute i AMV:s organisation. Bonuslönerna hade introducerats precis vid den tidpunkt då volymerna av arbetsmarknadsutbildning var som störst under år 1991/92. Sammantaget uppgick dessa bonuslöner till 107,1 miljoner kronor.

Statsmakterna framförde i anslutning till bolagiseringen att målet för koncernens verksamhet var att erbjuda arbetsmarknadsutbildning av hög kvalitet i hela landet. Av bolagsordningen framgår att bolaget skall bedriva utbildning för arbetslivet med huvudinriktning på arbetsmarknadsutbildning, företagsutbildning och rehabiliteringsutbildning samt därmed förenlig verksamhet. Några andra former av formella styrdokument från ägarens sida, som exempelvis ägardirektiv eller särskilda avtal, fanns inte i samband med bolagiseringen och finns inte heller nu. I regeringens förslag om bolagisering (prop. 1992/93:152) uttrycktes att koncernens verksamhet skulle ge marknadsmässig avkastning på insatt kapital. I övrigt formulerade ägaren inte några ekonomiska lönsamhetskrav eller mer preciserade krav på verksamheten.

5.2 Första verksamhetsåret, 1993/94

Vid bolagsbildningen hade man sett till att AmuGruppens eget kapital var på en sådan nivå att koncernen fortsättningsvis inte skulle behöva några ytterligare ägartillskott. Detta hade skett genom att AMU-myndigheten under de sista åren fick bygga upp en ekonomisk reserv för att staten inte skulle be-

Samtidigt uppstod vissa oförutsedda kostnader för företaget. Bland annat visade det sig att en av de gamla länsmyndigheterna hade en oreglerad momsskuld på 80 miljoner kronor, vilket kom att belasta det nya företaget.

Soliditeten uppgick vid utgången av det första verksamhetsåret till 33 %, vilket ansågs tillfredsställande för en verksamhet av detta slag. Likviditeten kunde dock periodvis vara ett problem. Det berodde dels på en relativt ojämn orderingång under året, dels på att en stor del av tillgångarna var bundna i maskiner och inventarier.

I sin helhet omsatte AmuGruppen 4 705 miljoner kronor under det första verksamhetsåret (18-månadersperioden 1993/94). Under helåret 1994 uppgick omsättningen till 3 380 miljoner kronor. Koncernen redovisade under 18-månadersperioden 1993/94 ett rörelseresultat efter avskrivningar på 127 miljoner kronor. Koncernen gav också under detta år en utdelning på 35 miljoner kronor till ägaren.

En samstämmig bild från intervjuerna är att det största problemet för koncernen under det första verksamhetsåret var avsaknaden av en enhetlig strategi. Strategidokument togs fram i form av affärsplaner, som godkändes av styrelsen. Dessa planer och strategier kom dock i praktiken aldrig att följas.

Ett annat problem, som i allt väsentligt var ett arv från myndighetstiden, var att den interna ekonomiska redovisningen och kontrollen var otillräcklig. Det gick inte att se vilka utbildningstjänster som var lönsamma eller olönsamma. Den ekonomiska redovisningsmodellen på koncernnivå var också omöjlig att använda som styrmedel. Inom dotterbolagen hade man byggt upp ekonomiska redovisningsmodeller som sinsemellan var relativt olika. Detta försvårade också möjligheterna att på central nivå jämföra utvecklingen i dotterbolagen. Under hösten 1993 ombildades dotterbolagens styrelser genom att koncernchefen tillträdde som styrelseordförande i samtliga dotterbolags styrelser. Detta gjordes i syfte att underlätta moderbolagets styrning av dotterbolagen.

Vid bolagsbildningen fanns 3 600 personer anställda, vilket endast var cirka hälften av den personalstyrka som fanns ett år tidigare då volymerna av arbetsmarknadsutbildning var som störst. Ett stort antal av de personer som sagts upp i samband med bolagsbildningen kom dock att knytas till bolaget som projektanställda. En allmän uppfattning bland de personer som Riksdagens revisorer har intervjuat är att personalstyrkan vid denna tidpunkt i stort sett var tillräcklig satt i relation till den produktionsvolym bolaget nådde. Företagets styrelse slog också fast ett mål om att högst 60 % av det totala antalet anställda i koncernen skulle vara fast anställda.

Redan under det första verksamhetsåret ökade antalet fast anställda i koncernen. Delvis var detta en följd av att ett antal säljare anställdes i dotterbolagen, men också på grund av att dotterbolagen successivt anställde många av de projektanställda. I den situationen hade bolagen att välja mellan att säga upp eller tillsvidareanställa denna personal. De fackliga organisationerna drev den senare linjen och fick ofta gehör härför. Även om detta inte ledde till att det totala antalet anställda i koncernen ökade, kom den andel

som var fast anställd att öka. Därmed kom inte målet att uppnås om att högst 60 % av det totala antalet anställda skulle vara fast anställda.

Moderbolagets styrelse uttalade i september 1994 som sin mening att personalen inte får bli ett ”dragspel” på så sätt att uppsägningar blir aktuella om efterfrågan på koncernens tjänster går ner. I stället borde det byggas upp en beredskap för att utbilda och utveckla personalen under en sådan period.

De första tecknet på ett mer allvarligt ekonomiskt problem inom koncernen inträffade hösten 1994, då Öst-bolaget redovisade ett dåligt bokslut (18-månadersbokslutet för 1993/94). I huvudsak berodde resultatet på att försäljningen till länsarbetsnämnden blev sämre än väntat. Konkurrensen från andra utbildningsanordnare är också hårdare i den östra regionen. Samtidigt var flera av de andra dotterbolagen påtagligt vinstgenererande, särskilt regionerna Syd och Småland.

Revisionsberättelsen var utan invändningar men bolagets revisorer framförde synpunkter fortlöpande under året i granskningspromemorior, bl.a. att internkontrollen inom koncernen borde förbättras och att det fanns ett reserveringsbehov för övertalig personal och lokaler. De påpekade också att beroendet av AMV innebar att handlingsberedskap för att snabbt anpassa resurser, personal och lokaler till svängningar i efterfrågan var ytterst viktigt.

5.3 Andra verksamhetsåret, 1995

Inför år 1995 fastställde moderbolagets styrelse ett ekonomiskt mål för koncernens verksamhet, nämligen en avkastning på 20 % på eget kapital efter skatt och även 20 % på sysselsatt kapital. Vidare skulle avkastningen på s.k. operativt kapital vara 40 %. Som tidigare nämnts hade ägaren inte ställt upp några lönsamhets- eller avkastningskrav på koncernen i bolagsordning eller annat formellt styrdokument.

Under år 1995 fortsatte koncernen att öka antalet fast anställda. Under sommaren 1995 hade antalet fast anställda stigit till 5 200, vilket var 1 600 fler än vid bolagsbildningen. Denna utveckling motsvarades inte av någon ökning av omsättningen, snarare tvärtom. Sammantaget kom koncernen att omsätta 3 089 miljoner kronor under år 1995, vilket kan jämföras med uppgiften ovan om 3 380 miljoner på tolv månadersbasis under år 1993/94.

I en månadsrapport för koncernen i april 1995 noterades att det, särskilt i de regioner som gick ekonomiskt bra, skedde en ökning av personalen. Det noterades också att både avveckling av personal och nyrekryteringar ägde rum parallellt, beroende på förskjutningar i efterfrågan. Det skedde framför allt en expansion inom IT-området, samtidigt som man drog ner på antalet lärare, särskilt inom bygg- och yrkesförarområdet.

Delårsbokslutet för 1995 visade en svag resultatutveckling. Företagsledningen tillsatte då en intern arbetsgrupp under ledning av en nytillträdd ekonomidirektör, med uppdrag att utforma ett åtgärds paket. Detta skulle avrapporteras i september samma år. En konsekvens härav blev att man hösten 1995 genomförde ett anställnings- och investeringsstopp i koncernen för att få bukt med kostnadsökningarna. I de dotterbolag som hade en relativt god ekonomisk utveckling hade man dock svårt att förstå denna åtgärd. En annan

åtgärd som infördes vid respektive dotterbolags bolagsstämma var att ekonomichefen i koncernen också valdes in i dotterbolagens styrelse.

Förutom Öst-bolaget hade nu också Väst-bolaget börjat redovisa förluster. Genomgående kan sägas att AmuGruppens utveckling vad gäller lönsamhet och marknadsandelar har uppvisat stora olikheter mellan de olika regionerna. I de intervjuer Riksdagens revisorer har genomfört har skilda förklaringar till detta getts. En förklaring är att de regioner som fortsatt att gå bra i betydligt högre grad har vårdat personrelationerna gentemot de ledande personerna inom länsarbetsnämnderna. Enligt AMS är detta den viktigaste förklaringen. AMS menar också att det har varit ett misstag av AmuGruppen att, i sina ansträngningar att bredda verksamheten, försöka "tvätta bort" stämpeln som en utbildare av arbetslösa. Denna attityd har enligt AMS funnits på många håll inom AmuGruppen, vilket fått till resultat att man tappat stora marknadsandelar gentemot AMS.

En annan förklaring är att konkurrensen från andra utbildningsföretag har varit större framför allt i storstadsregioner som Öst och Väst, där verksamheten gått förhållandevis dåligt för AmuGruppen. Det finns också en annan arbetsmarknad i storstadsregioner jämfört med andra regioner av landet, med förhållandevis färre industriföretag. Det leder till att AMV:s köp av industriutbildningar är lägre, vilket i sin tur bidragit till AmuGruppens låga marknadsandel i dessa regioner.

Det finns också företrädare för AmuGruppen som menar att de relativa framgångarna inom exempelvis Syd-bolaget berott på att länsarbetsnämnderna i dessa regioner inte har arbetat lika intensivt med att upphandla utbildningar i öppen konkurrens, utan låtit AmuGruppen i stort få fortsätta med den verksamhet som man bedrivit sedan tidigare. Denna uppfattning delas dock inte av AMS.

Under hösten 1995 såg man ett behov av att varsla ca 950 anställda i dotterbolagen Väst, Bergslagen och Norr. Uppsägningarna genomfördes i november och december 1995. Som mest hade man 5 500 anställda i koncernen under år 1995, med ett genomsnitt på ca 4 900 anställda under året, varav 80 % hade en fast anställning. De successiva nyanställningarna under perioden fram till sommaren 1995 hade inneburit att koncernen kommit allt längre från målet om att högst 60 % skulle vara fast anställda. Därmed hade också organisationen blivit allt mindre flexibel när det gällde möjligheterna att möta snabba efterfrågeändringar.

Koncernen redovisade ett rörelseresultat före omstruktureringskostnader till 16 miljoner kronor under år 1995. Inklusive omstruktureringskostnader blev det dock en förlust på 148 miljoner kronor. Omsättningen uppgick till 3 089 miljoner kronor.

Flera av de problem som uppkommit inom koncernen under det första verksamhetsåret fanns kvar även under år 1995. Man konstaterade att den interna kostnadskontrollen behövde förbättras. Problem inom företagsledningen och styrelsen med personmotsättningar och skilda uppfattningar om företagets fortsatta inriktning hade också gradvis utvecklats. Verkställande direktören Larz Johansson avgick strax före årsskiftet. Vice VD Per Wilhelmsson utsågs till tillförordnad verkställande direktör.

Bolagets revisorer framförde även detta år vikten av att internkontrollen inom koncernen förbättrades och att tillräcklig handlingsberedskap fanns för att snabbt anpassa resurser till svängningar i efterfrågan.

I slutet av år 1995 beslutade styrelsen att en konsult, Bohlin & Strömberg, skulle engageras för att utföra en genomgripande analys av koncernen. Syftet var att redovisa förslag till en fortsatt strategi och en ny organisation för AmuGruppen.

5.4 Tredje verksamhetsåret, 1996

Det tredje verksamhetsåret blev en turbulent period för koncernen. Det var framför allt två omständigheter som bidrog till detta, problem med att hitta en ny verkställande direktör och svårigheterna att bedöma de framtida volymerna av arbetsmarknadsutbildning.

Trots ansträngningar att hitta en ny verkställande direktör för koncernen tog det nästan ett helt år innan Peter Carrick formellt kunde tillträda den 1 november 1996. Alla inblandade menar att det var olyckligt att ledningsfrågan tog så lång tid att lösa. Det var en allmän uppfattning att behovet av ett stort förändringsarbete var akut, både vad gäller strategi och organisation. Det fanns motsvarande problem också i dotterbolagen. Vid denna tidpunkt hade fyra av de tio dotterbolagen en tillförordnad VD.

Under våren 1996 avslutades det konsultarbete som genomfördes av Bohlin & Strömberg. Det var utformat som ett strategidokument och redovisades för koncernstyrelsen i två omgångar. Den 29 april 1996 redovisades ett förslag till inriktning av företagets fortsatta verksamhet och en indelning av verksamheten i ett antal affärsområden. Senare, den 31 maj 1996, redovisades ett förslag till ny organisation. Vid båda tillfällena godkände styrelsen förslagen från konsultgruppen.

De nödvändiga strukturförändringar som presenterades för styrelsen kunde inte beslutas och börja genomföras på grund av den olösta VD-frågan. Den ansvariga företagsledningen och en av bolagets revisorer tog upp dessa problem med Arbetsmarknadsdepartementet och Finansdepartementet under våren 1996. Beslut som i praktiken var avgörande för företagets framtid fördröjdes till augusti 1996, när det var klart med tillsättningen av Peter Carrick.

De som var ansvariga för rekryteringen, främst dåvarande styrelseordföranden Bo Lundquist, menar att det var mycket svårt att hitta en ny verkställande direktör till AmuGruppen. Ett konsultbolag var inkopplat för att hjälpa till med rekryteringen. Flera personer var på förslag men alla tackade till slut nej. I huvudsak var förklaringen att för mycket osäkerhet rådde om företagets framtida strategi. En hade också som krav att koncernen skulle privatiseras.

Lönekraven låg också högt. Vid ett tillfälle begärde styrelseordföranden ett besked från departementsföreträdaren i styrelsen om en viss lön kunde accepteras av ägaren. Beskedet blev då att den aktuella lönen var betydligt högre än vad ägaren skulle acceptera. Lönefrågan har därför också bidragit till problemen att hitta en ny verkställande direktör.

Trots de tilltagande ekonomiska problemen för företaget hände inget i VD-frågan. RRV:s revisor tog då en kontakt med Finansdepartementet den 6 juni

1996 med avsikten att informera om allvaret i den uppkomna situationen, särskilt vad gäller de tilltagande förlusterna i koncernen och den olösta VD-frågan.

Den 17 juni 1996 hölls ordinarie bolagsstämma. Styrelseordföranden Bo Lundquist hade vid ett styrelsemöte den 31 maj 1996 förklarat att han skulle avgå. Motivet var att han inte ansåg sig ha tid för både det krävande arbetet som VD för Esselte och uppdraget som styrelseordförande i AmuGruppen. Per Wilhelmsson hade också aviserat att han tänkte avgå i augusti om han inte valdes till ordinarie verkställande direktör. En nästan helt ny styrelse tillsattes.

Några dagar före bolagsstämman, den 13 juni 1996, hade regeringen utsett Bo Dockered som ny styrelseordförande. Enligt Dockered var den viktigaste åtgärden i detta läge att ta initiativ till att VD-frågan löstes på ett så snabbt sätt som möjligt. Efter vissa kontakter med några tänkbara kandidater redovisade Dockered uppfattningen till styrelsen att Peter Carrick skulle erbjudas arbetet som ny verkställande direktör i moderbolaget. I augusti var det i praktiken klart att Carrick skulle bli ny VD även om han formellt inte kom att tillträda tjänsten förrän den 1 november 1996.

Vad gäller problemen för koncernen att bedöma den framtida marknadsutvecklingen kan följande noteras. I sysselsättningspropositionen (prop. 1995/96:222) angavs att utgifterna för arbetsmarknadsutbildning skulle minska med ca 300 miljoner kronor, vilket innebär att totalmarknaden för sådan utbildning skulle minska från 4,0 till 3,7 miljarder kronor. Samtidigt innehöll propositionen förslag om ökade medel till kommunerna som gällde det s.k. kunskapslyftet. Sammanlagt ca 4 miljarder kronor skulle överföras till kommunerna inom ramen för detta projekt. Detta kunde enligt bolagsledningen bedömas ge även AmuGruppen en något högre framtida försäljning gentemot kommunerna. Denna marknad var dock relativt svårbedömd. Vid denna tidpunkt hade koncernen en försäljning till kommunerna på ca 200 miljoner kronor.

Under första halvåret 1996 hade företrädare för AmuGruppen löpande kontakter med både AMS och med Arbetsmarknadsdepartementet. Vid dessa kontakter har AmuGruppen genomgående fått bedömningen att volymerna skulle gå ner under år 1997. Baserat på bl.a. uppgifter som framkommit i dessa kontakter gjorde AmuGruppen under våren och sommaren bedömningen att volymen av arbetsmarknadsutbildning för år 1997 skulle bli ca 20 % lägre jämfört med år 1996.

Totalmarknaden skulle därmed minska från 4,0 till 3,2 miljarder kronor. Med bibehållen marknadsandel skulle AmuGruppens omsättning då sjunka från budgeterade ca 2,6 miljarder kronor år 1996 till ca 2,0 miljarder kronor för år 1997. För att i detta läge komma i balans resultatmässigt krävdes enligt ledningens bedömning en kostnadsreducering inom koncernen med ca 400 miljoner kronor.

Enligt företrädare för AmuGruppen har ett problem varit att AMS gett en något ljusare bild av de kommande volymerna än de signaler som erhållits på regional nivå från länsarbetsnämnderna. Enligt AmuGruppens företrädare har därtill AMS starkt framhållit vikten av att företaget inte skär ner kapaciteten på de industritekniska utbildningarna. På den regionala nivån har

dock enligt AmuGruppen inte behovet av dessa utbildningar varit så stort som AMS angivit.

1996/97:RR8

I de intervjuer som Riksdagens revisorer genomfört har framkommit att varken företagsledningen eller moderbolagets styrelse erhållit någon information från departementsföreträdaren i styrelsen om bedömningen av den fortsatta dimensioneringen av arbetsmarknadsutbildningen. Från departementet har i intervjuerna framhållits att man medvetet låtit företaget sköta sig självt. Man har prioriterat konkurrensneutraliteten mellan olika utbildningsföretag. Departementsföreträdaren har därför inte i styrelsen framfört synpunkter från ägaren om hur AmuGruppens fortsatta verksamhet skulle bedrivas.

Utformningen av budgetpropositionen i september 1996 skapade också oklarheter i tolkningen av volymerna inför år 1997. När propositionen offentliggjordes i september 1996 hade varken AmuGruppens ledning eller arbetslivsenheten inom Arbetsmarknadsdepartementet, som ansvarar för ägarfrågorna rörande AmuGruppen, till fullo förstått konsekvenserna för koncernen av innehållet i propositionen. Däremot fanns vid denna tidpunkt kunskap om hur stora neddragningarna inom arbetsmarknadsutbildningen skulle bli inför 1997 hos arbetsmarknadsenheten inom Arbetsmarknadsdepartementet.

Företagsledningen blev medveten om omfattningen av de kommande neddragningarna först i mitten av oktober. Det var efter kontakter med länsarbetsnämnder, som indikerade betydligt större neddragningar från AMV:s sida än vad man tidigare trott. Företagsledningen tog omedelbart kontakt med AMS-ledningen och fick då informationen att man genom att "räkna baklänges" kunde komma fram till att volymen endast skulle komma att uppgå till ca 15 000 personer i utbildning i genomsnitt per månad under år 1997 mot 40 000 under år 1996.

Sedermera har nya uppgifter framkommit som gör att AMS bedömer att den sannolika nivån under år 1997 kommer att bli ca 20 000. Orsaken är att det i regleringsbrevet för AMS framgår att i målet om 228 000 personer i åtgärder kan inkluderas personer som bedriver s.k. jobb-sökar-aktiviteter, vilket inte kostar AMV något.

Med utgångspunkt från dessa uppgifter bad AmuGruppens ledning omedelbart att få träffa företrädare för arbetslivsenheten inom Arbetsmarknadsdepartementet som ansvarar för ägarfrågorna rörande AmuGruppen, vilket skedde den 17 oktober. Inte heller på denna enhet inom departementet hade man genomfört någon analys av konsekvenserna för AmuGruppen av denna neddragning. Uppgifterna om att AmuGruppen kunde räkna med mer än en halverad försäljning gentemot AMV under 1997 var därför också nya för ägarrepresentanterna inom departementet.

Några dagar senare tillsatte departementet en arbetsgrupp som skyndsamt skulle se över nuvarande och framtida situation för AmuGruppen. I detta arbete engagerades också en konsult från revisionsbyrå Öhrlings, Cooper & Lybrand.

AmuGruppens ledning såg tre möjliga alternativ: konkurs, rekonstruktion eller avveckling i mer ordnade former. Från departementet framhölls att konkurs var uteslutet. Vidare önskade man se att företaget kunde drivas

vidare utan att avvecklas. Kvar fanns då alternativet rekonstruktion. Detta bedömdes av AmuGruppen kosta 750 miljoner kronor i avvecklingskostnader, vilket senare finjusterades till 780 miljoner kronor.

I styrelsen för moderbolaget beslutades den 30 oktober att upprätta kontrollbalansräkning. Kostnaderna för avveckling av övertalig personal och överkapacitet vad gäller lokaler under 1997 hade nu blivit kända, varför de bokfördes som en kortfristig skuld i balansräkningen. Därmed kom det egna kapitalet för moderbolaget att understiga hälften av de registrerade aktiekapitalet. Enligt aktiebolagslagen åligger det styrelsen att utan fördröjning upprätta en sådan kontrollbalansräkning så snart det egna kapitalet kan antas understiga denna nivå.

En kontrollbalansräkning upprättas enligt reglerna i bokföringslagen och aktiebolagslagen. När den upprättas är styrelsen skyldig att hänskjuta frågan om likvidation till aktieägarna på en bolagsstämma. Stämman skall här ta ställning till det förslag som styrelsen lämnar om likvidation eller fortsatt drift. Enligt aktiebolagslagen har bolaget rätt att i en sådan situation skjuta på beslutet om att träda i likvidation till en följande bolagsstämma, som skall hållas senast åtta månader efter den förra. Om likvidation skall undvikas måste bolaget lösa sina kapitalproblem under denna period.

För AmuGruppen förelåg i den uppkomna situationen både ett soliditetsproblem och ett likviditetsproblem. På kort sikt förstärktes problemen av att kapitalet till stor del var bundet i anläggningstillgångar i dotterbolagen. Samtidigt informerade ledningen departementet om att den ekonomiska situationen måste få en lösning. Ett ägartillskott på 600 miljoner kronor ansågs därför nödvändigt för att undvika risken för konkurs och likvidation.

Företaget räknade fram storleken på ägartillskottet på följande sätt: Rekonstruktionen, dvs. kostnaderna för att täcka den ovan nämnda avvecklingen av personal och lokaler, bedömdes uppgå till 780 miljoner kronor. Efter ett ägartillskott på 600 miljoner kronor skulle därmed ett behov av 180 miljoner kronor kvarstå, vilket skulle tas från det egna kapitalet. Därefter skulle det egna kapitalet uppgå till 170 miljoner kronor. Då 100 miljoner kronor är det nominella värdet på aktierna, skulle därmed 70 miljoner kronor återstå. Detta belopp ansåg ledningen utgöra en reserv för att täcka nedgången i faktureringen som förväntades uppkomma i början av 1997.

Denna nedgång beror huvudsakligen på att AMV mycket sent på året får information om resurserna för nästkommande år. Detta problem har enligt AmuGruppen accentuerats av den nya budgetprocessen, då man anser att det inte går att teckna några nya kontrakt förrän AMV fått sitt regleringsbrev i december. Principiellt anser AmuGruppens ledning att detta tolv månaderssystem fungerar illa i förhållande till koncernens verksamhet. Särskilt de yrkes- tekniska utbildningarna är kapital- och resurskrävande, och det går inte att skriva av maskiner och andra anläggningstillgångar på bara ett år.

Efter ett riksdagsbeslut i december 1996 erhöll AmuGruppen ett ägartillskott på 600 miljoner kronor (prop. 1996/97:55, bet. 1996/97:AU6, rskr. 1996/97:108). Bolagets egna fria kapital kom därmed att öka i motsvarande grad och det egna kapitalet att återigen överstiga det registrerade aktiekapitalet. En ytterligare åtgärd, som främst förbättrade likviditetssituationen, var att krediten hos SE-banken utökades från 150 till 175 miljoner kronor.

Riksdagens revisorers granskning har tagit sikte på att försöka belysa och klargöra bakgrunden till den uppkomna situationen för AmuGruppen AB fram till årsskiftet 1996/97. Granskningen har baserats på historiskt material och intervjuer. Förutsättningarna för bolagets framtida verksamhet ingår därmed inte i revisorernas analys.

Granskningen visar att problemen för AmuGruppen har berott på flera olika orsaker. Till viss del kom företagsgruppen att ärva problem från myndighetsperioden. Under de tre första åren som bolag, dvs. fram till sommaren 1996, har interna brister funnits i form av avsaknad av strategi, brister i omvärldsanalys, svag och outvecklad koncernstyrning och en stel organisation. AmuGruppen har också haft svårt att i förväg bedöma den framtida utvecklingen av arbetsmarknadsutbildningen, som påverkas av politiska beslut och av beslut på decentraliserad nivå inom AMV. Staten har dessutom uppträtt passivt i sin roll som ägare av AmuGruppen.

6.1 AmuGruppen som bolag

AmuGruppen övertog en del problem från myndighetstiden. I den utredning som låg till grund för bolagiseringen konstaterades att AMU-myndigheten kännetecknades av en långt decentraliserad organisation där befogenhets- och ansvarsfördelning var otydlig. Vid bildandet av bolaget byggdes dotterbolagen i stor utsträckning upp från de tidigare länsmyndigheterna genom sammanslagning till ett antal regionala bolag.

Ett annat problem handlar om de ofördelaktiga hyresavtal som tecknats redan under 1980-talet med långa kontraktstider. Dessa problem har inte minskat med tiden, snarare har de minskande volymerna under senare tid skapat ytterligare överkapacitet.

Under AmuGruppens första verksamhetsår gick mycket tid och kraft åt till att bl.a. ta hand om avtalsfrågor, övertalig personal, upphandla försäkringar och att utarbeta gemensamma ekonomi- och personaladministrativa system. Företaget hade också att hantera ett förhållandevis stort antal besvär i Arbetsdomstolen. Mot denna bakgrund ifrågasätter Riksdagens revisorer om bolagiseringen var tillräckligt väl förberedd.

Dotterbolagen fick en relativt självständig roll, vilket försvårade förutsättningarna att skapa en sammanhållen organisation. Bristen på gemensamma system för redovisning av resultat försvårade möjligheterna till ekonomiska jämförelser mellan dotterbolagen och analyser på koncernnivå.

Företagsledningens styrning av dotterbolagen var därför inledningsvis svag och kostnadskontrollen otillräcklig. Den utformning som dotterbolagens styrelser fick, utan representation från moderbolagets ledning, torde ha bidragit till att försvåra utvecklingen mot en väl sammanhållen gemensam koncern.

Den tid som åtgår till att utveckla nya marknader har sannolikt underskattats. Bolaget har haft svårigheter att bredda sin verksamhet. Försäljningen till kunder utanför länsarbetsnämnderna uppgår numera till ca 400 miljoner kronor, men det relativa beroendet av AMV under år 1996 har i det närmaste

varit lika stort som under år 1993. Problemen med att hitta nya kunder kvarstår därmed. AmuGruppen synes ha ett imageproblem, då man har haft svårt att marknadsföra sig som ett företag som erbjuder vidareutbildning åt yrkesverksamma personer samtidigt som man sedan gammalt är känd som utbildare av arbetslösa.

I AmuGruppens fall försvårades dessutom situationen av att koncernen under det första verksamhetsåret saknade en enhetlig strategi. Inom företagets ledning fanns olika uppfattningar om hur den fortsatta utvecklingen skulle se ut. De strategier som togs fram i affärsplaner under de två första verksamhetsåren genomfördes inte fullt ut. Först i april 1996, nästan tre år efter bolagsbildningen, fanns ett strategidokument som kunde ligga till grund för ett mer genomgripande förändringsarbete.

I samband med bolagiseringen reducerades antalet anställda kraftigt och drygt 2 000 personer återanställdes inte. För att öka flexibiliteten i organisationen framförde bolaget i sin första affärsidé att antalet fast anställda inte borde uppgå till mer än 60 % av det totala antalet anställda. Koncernledningen ville ha möjligheter att snabbt kunna anpassa verksamheten till ändrade utbildningsvolymmer.

Redan under första verksamhetsåret ökade emellertid antalet fast anställda inom koncernen. Den påtagliga ökningen av antalet anställda under den första tvåårsperioden efter bolagiseringen skedde samtidigt som omsättningen sjönk något. Det har bidragit till kostnadsproblemen för koncernen och gjort organisationen mer oflexibel. Denna utveckling har säkerligen också bidragit till att koncernen inte har haft en tillräcklig handlingsberedskap inför de stora förändringar som inträffade under 1996 och kommer att inträffa under 1997.

De ovanstående brister som Riksdagens revisorer har kunnat notera gäller i allt väsentligt perioden fram till sommaren 1996. Under andra halvan av år 1996 har stora förändringar inträffat. En ny VD och styrelseordförande har tillsatts, liksom en nästan helt ny styrelse. Ett omfattande förändringsarbete har påbörjats, med sikte på en kraftigt reducerad verksamhet och en ändrad organisation där bl.a. de regionala dotterbolagen successivt försvinner och ersätts av fyra affärsområden. Det finns enligt revisorerna inte skäl att redan nu göra några bedömningar av detta förändringsarbete.

6.2 VD-frågan

Den utdragna VD-tillsättningen som pågick i nästan ett helt år kom framför allt att leda till att de nödvändiga strukturförändringar som presenterades för och beslutades av styrelsen redan i april 1996 i praktiken inte kunde börja genomföras förrän till hösten samma år.

En förklaring till att rekryteringen tog så lång tid torde vara att styrelsen valde en kompetensprofil för den blivande verkställande direktören som innebar att man ställde mycket höga krav. De olika kandidaterna har i sin tur i förhandlingarna ställt höga krav på löner och andra villkor. Det som kan antas ha varit avgörande var att man kunde hitta en person som kunde leda företaget i omvandlingen från en myndighetskultur till en affärskultur.

I debatten om AmuGruppen har också frågan om ersättningen till verkställande direktören kommit upp. Villkoren i avtalet, vid sidan av den ifrågasatta lönen, överensstämmer enligt vad revisorerna funnit med de principer som Finansdepartementet meddelat.

De kandidater som var aktuella för VD-tillsättningen verkade i ledande befattningar i större tjänsteproducerande företag. Samtliga hade härvidlag högre löner än 160 000 kr i månaden. De löneanspråk som framfördes vid förhandlingarna var också genomgående högre.

Revisorerna konstaterar mot denna bakgrund att det var svårt för bolaget att rekrytera en verkställande direktör som motsvarade den erfarenhet man sökte. Med hänsyn till de speciella problem som koncernen stod inför har revisorerna förståelse för styrelsens ambition att rekrytera en kvalificerad VD med erfarenhet från konkurrensutsatt tjänstesektor och från strukturomvandlingar.

6.3 Arbetsmarknadsutbildningen

Det kan tyckas att det borde vara förhållandevis lätt för ett företag att prognosticera den framtida volymutvecklingen inom ett område där ägaren själv svarar för större delen av uppköpen på marknaden. Omfattningen av arbetsmarknadsutbildningen beror i allt väsentligt på de medel riksdagen anvisar till anslaget för arbetsmarknadspolitiska åtgärder. I princip har prioriteringarna mellan olika typer av arbetsmarknadspolitiska åtgärder delegerats till AMV, som i sin tur delegerar besluten till regional och lokal nivå.

Det förhållandet att det i budgetpropositionen, förutom ett gemensamt anslag för alla arbetsmarknadspolitiska åtgärder, också ställs upp ett volymmål om genomsnittligt antal personer i åtgärder under budgetåret gör att omfattningen av arbetsmarknadsutbildning i huvudsak bestäms av riksdag och regering. AMV har i praktiken inte möjlighet att utöka volymerna på arbetsmarknadsutbildningen i nämnvärd omfattning, eftersom dessa utbildningar är väsentligt dyrare än andra åtgärder.

Beräkningar av utbildningsvolymernas omfattning måste dock, med utgångspunkt från innehållet i budgetpropositionen, göras på ett indirekt sätt. Detta förhållande har uppenbart berett de inblandade parterna svårigheter. Vid tidpunkten då innehållet i budgetpropositionen togs fram inom regeringskansliet genomförde AmuGruppen ett förändringsarbete med utgångspunkt från att nedgången i arbetsmarknadsutbildning under 1997 skulle bli ca 20 % i förhållande till år 1996. Först någon månad efter det att budgetpropositionen hade offentliggjorts, dvs. i oktober 1996, gick det upp för koncernledningen att volymerna år 1997 sannolikt inte skulle bli ens hälften av volymerna för år 1996. Inte heller inom arbetslivsenheten inom Arbetsmarknadsdepartementet som ansvarar för ägarfrågorna hade man insett detta. Däremot fanns uppenbarligen kännedom hos arbetsmarknadsenheten inom samma departement, åtminstone vid tiden för slutberedningen av budgetpropositionen.

Enligt Riksdagens revisorers mening borde det ha varit möjligt för AmuGruppen att få kännedom om storleken på de kommande neddragningarna inför 1997 om det hade funnits bättre kontakter mellan dels företaget

och ägaren, dels de båda nämnda enheterna inom Arbetsmarknadsdepartementet. En sådan tidigare information hade sannolikt inte inneburit att de problem som ledde fram till ägartillskottet hade kunnat undvikas, men informationen hade gett företaget lite mer tid att ändra planeringen inför år 1997.

I AmuGruppens verksamhet kan man skilja mellan de kostsamma utbildningarna inom det industritekniska området samt övriga utbildningar. För de förstnämnda utbildningarna behövs utrustning och kapacitet som inte snabbt går att ändra efter variationer i efterfrågan. Det beror på att dessa utbildningar kräver en dyr maskinpark och utbildningspersonal med specialistkunskaper. Utbildningar inom dataområdet och andra tjänstemannautbildningar är betydligt lättare att även på kort sikt öka eller minska i volym.

Ett problem i detta sammanhang som uppenbarligen påverkat AmuGruppen är att signalerna från AMS om vad koncernen skall satsa sina resurser på inte alltid stämmer överens med efterfrågan från de enskilda länsarbetsnämnderna och arbetsförmedlingarna i AMV:s organisation. Vid kontakterna med AMS har koncernen alltid fått informationen att man bör satsa på de renodlade yrkesutbildningarna och då särskilt de resurskrävande utbildningarna inom det industritekniska området. Ute på fältet har dock vissa dotterbolag fått uppleva att det inte finns samma efterfrågan på dessa utbildningar som framhålls på centralt håll inom AMS.

Denna fråga bör också ses mot bakgrund av att dessa utbildningar ofta rör bristyrken inom industrin och att utbildningsinsatser förhållandevis ofta leder till sysselsättning. I detta sammanhang kan noteras att arbetsmarknadsutskottet uttryckte oro angående utvecklingen för yrkesutbildningarna i sitt betänkande över budgetpropositionen. Enligt utskottet får inte volymkravet ställas så högt att kvaliteten i åtgärderna äventyras. Särskilt viktigt är det enligt utskottet att tillräckligt utrymme skapas för arbetsmarknadsutbildning i form av kvalificerad yrkesutbildning.

Under senare tid har avtalsperioderna kortats ner väsentligt, vilket minskar planeringshorisonten och skapar en ryckigare efterfrågan. De kortare avtalsperioderna kan ses som ett led i strävan att effektivisera AMV:s upphandlingsarbete. Samtidigt leder de korta avtalstiderna till att kapacitetsutnyttjandet har varit dåligt inom de investeringstunga utbildningarna hos AmuGruppen. Därmed har också koncernens resultat påverkats negativt. De snabba efterfrågevariationerna inom detta utbildningsområde kan också ha bidragit till att koncernen periodvis haft likviditetsproblem.

Korta avtalsperioder inom investeringstunga utbildningar kan också antas bidra till en sämre konkurrenssituation, eftersom det rimligen bör vara mindre lockande för privata konkurrenter att genomföra sådana investeringar om det inte går att teckna avtal för längre perioder.

Mot denna bakgrund kan det enligt revisorerna ifrågasättas om det är god hushållning med resurser att bygga upp utbildningsverksamheten inom främst det industritekniska området och andra mer resurskrävande utbildningar utifrån korta avtalsperioder.

I propositionen och riksdagsbeslut som föregick bolagiseringen betonades att staten skulle utöva en aktiv ägarroll och ansvara för att bolaget fortsätter att utvecklas.

Att utöva ett aktivt ägaransvar i ett bolag är en viktig uppgift som kräver kunskaper om den verksamhet som bedrivs och därtill förtrogenhet med aktiebolagslagen. Det är ett rimligt krav att ägaren har en uppfattning om vilken övergripande strategi som bolaget skall ha. Ägaren skall formulera tydliga krav på vad bolaget skall åstadkomma och löpande följa upp om mål uppfylls. I den mån bolaget i fråga får problem av mer betydande art måste ägaren engagera sig, bl.a. genom tydliga instruktioner till bolagets styrelse. Någon sådan aktiv roll har dock inte departementet spelat under de tre år som koncernen verkat.

I propositionen som föregick bolagiseringen framfördes att AmuGruppen borde ge en marknadsmässig avkastning och ha en soliditet på minst 20 %. Regeringen framhöll vidare den blivande koncernens ansvar att erbjuda arbetsmarknadsutbildning i hela landet. Att koncernen levde upp till detta krav sågs som en förutsättning för att utbildningen i fråga skulle kunna bedrivas i tillräcklig omfattning.

Departementet har inte gjort några egna analyser av bolagets verksamhet. Man har inte heller i några styrdokument, såsom ägardirektiv, redovisat konkreta krav på vad koncernen skulle åstadkomma, varken i lönsamhets-termer eller i några andra avseenden. Här råder enligt Riksdagens revisorer en oklarhet som bör undanröjas. Om koncernen fortsättningsvis har att leva upp till krav av de slag som nämns i propositionen före bolagiseringen, bör dessa skrivas in i bolagsordningen eller i ägardirektiv.

Enligt revisorernas mening har denna passiva hållning bidragit till att förvärra de problem som bl.a. lett en situation där ett ägartillskott på 600 miljoner kronor blev nödvändigt för att koncernen skulle undvika konkurs.

Det kan också i efterhand konstateras att ägaren var oförberedd på de ekonomiska problemen inom AmuGruppen. De kontakter som företagsledningen och revisorerna tog med departementet borde ha varit en tydlig signal, men departementet insåg sannolikt inte behovet av åtgärder. Inom den enhet på Arbetsmarknadsdepartementet som ansvarar för arbetsmarknadspolitiska åtgärder fanns, åtminstone vid tiden för budgetpropositionens offentliggörande, kännedom om omfattningen av neddragningarna av arbetsmarknadsutbildningen inför 1997.

AmuGruppens styrelse har ändrats flera gånger. Under de tre verksamhets-åren har exempelvis departementets företrädare i styrelsen bytts ut vid tre tillfällen. Enligt revisorernas mening kan det inte uteslutas att täta byten på styrelseposterna kan ha försvårat en effektiv styrning och genomförandet av en långsiktig strategi. Revisorererna har inte kunnat finna några principer eller kriterier för val av styrelseledamöter. Även handläggarsvaret på departementet för AmuGruppen har skiftat flera gånger under de tre åren.

En förklaring till denna passivitet kan vara att Arbetsmarknadsdepartementet har ägaransvaret för förhållandevis få bolag. Departementet har inte byggt upp tillräcklig kompetens och erfarenhet kring bolagsfrågor. I de intervjuer

som Riksdagens revisorer genomfört har både företrädare för departementet och AmuGruppens ledning och styrelse framhållit att det finns brister inom departementet när det gäller kunskap om bolagsfrågor.

Det passiva agerandet visavi AmuGruppen kan också bero på en strategi från departementets sida att låta koncernen sköta sig på egen hand. Enligt företrädare för departementet har detta synsätt utgått från att konkurrensneutraliteten på marknaden skulle värnas. Departementet har också aktivt verkat för att öka effektiviteten i AMV:s upphandling av arbetsmarknadsutbildning. Här kan en tydlig konflikt skönjas mellan departementets roll som ytterst ansvarig för både efterfrågan och utbudet av arbetsmarknadsutbildning.

Riksdagens revisorer anser att regeringen som förvaltar statens aktier och utövar ägaransvaret i AmuGruppen bör stärka och förbättra styrningen av bolaget. På en aktiv ägare måste man kunna ställa kravet att på ett tydligt sätt formulera och konkretisera mål för bolaget. Ägaren måste följa och analysera verksamhetens utveckling. Styrelse och företagsledning bör få klara och tydliga riktlinjer om ägarens intentioner. Revisorerna anser att riksdagen bör ge regeringen till känna vad som anförts om styrningen av AmuGruppen AB.

Revisorernas förslag

Riksdagens revisorer föreslår

att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna har anfört om styrningen av AmuGruppen AB.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna Per Olof Håkansson (s), Anders G Högmark (m), Lars Bäckström (v), Anita Jönsson (s), Bengt Kronblad (s), Marianne Carlström (s), Birgitta Hambræus (c), Sverre Palm (s), Karl-Gösta Svenson (m), Bengt Harding Olson (fp) och Christina Pettersson (s).

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare närvarit kanslichefen Åke Dahlberg, utredningschefen Margaretha Stålfors och revisionsdirektörerna Ingemar Delveborn (föredragande) och Tina Ekedahl (föredragande).

Stockholm den 5 februari 1997

På Riksdagens revisorers vägnar

Per Olof Håkansson

Ingemar Delveborn

Tina Ekedahl

Bilaga 1: Personer som intervjuats i granskningen

1996/97:RR8
Bilaga 1

AmuGruppen AB

Peter Carrick, verkställande direktör

Bo Dockered, styrelseordförande

Ulf Herrlin, ekonomidirektör

Larz Johansson, f.d. VD AmuGruppen

Lars Christer Jonson, direktör AB Volvo, styrelseledamot AmuGruppen

Bo Lundquist, VD Esselte AB, f.d. styrelseordförande i AmuGruppen

Per Wilhelmsson, f.d. VD AmuGruppen

AmuGruppens revisorer

Inger Blomberg, auktoriserad revisor, Riksrevisionsverket

Stefan Holmström, auktoriserad revisor, KPMG Bohlins AB

Arbetsmarknadsstyrelsen

Göte Bernhardsson, generaldirektör

Levi Svenningsson, utbildningschef

Arbetsmarknadsdepartementet

Robert Cloarec, departementsråd, chef för arbetslivsenheten

Pia Enochsson, statssekreterare

Ann-Marie Qvarfort, departementsråd, chef för arbetsmarknadsenheten

Peter Strömberg, planeringschef

Inger Wijkström, departementssekreterare

Bilaga 2: AmuGruppens organisation

1996/97:RR8

Bilaga 2

Verksamheten är uppdelad i ett moderbolag, nio regionala dotterbolag uppdelade i 33 lokala marknadsområden samt ett bolag, AmuGruppen Hardar AB, med inriktning på datorstödd rehabiliteringsutbildning.

Moderbolag

AmuGruppen AB, Stockholm

Regionala dotterbolag

AmuGruppen Syd AB, Malmö

AmuGruppen Småland AB, Kalmar

AmuGruppen Väst AB, Skövde

AmuGruppen Mälardalen AB, Katrineholm

AmuGruppen Öst AB, Stockholm

AmuGruppen Bergslagen AB, Borlänge

AmuGruppen Mitt AB, Frösön

AmuGruppen Västerbotten AB, Umeå

AmuGruppen Norr AB, Luleå

Övriga dotterbolag

AmuGruppen Hadar AB, Malmö

Bilaga 3: Styrelseledamöter, verkställande direktör och revisorer i AmuGruppen AB

1996/97:RR8
Bilaga 3

Verksamhetsåret 1993/94

Styrelsens sammansättning

April–augusti 1993

Karin Ström Hallerby, styrelseordförande

Göte Ekström, statssekreterare i Arbetsmarknadsdepartementet

Per-Ivan Andersson, ombudsman

Christina Ebbeskog, ombudsman

Birger Sjöström, generaldirektör för AMU-gruppen

Larz Johansson, verkställande direktör

Augusti 1993–april 1995

Bo Lundquist, styrelseordförande, VD Esselte AB

Tore Andersson, VD Westermo Electronics AB

Sigbrit Franke, professor, rektor för Umeå universitet

Lars Christer Jonson, direktör Volvo

Christina Möller, direktör, provkökschef KF

Britt Reigo, senior vice president, L M Ericsson

Kenny Jonsson, Arbetsmarknadsdepartementet

Verkställande direktör

Larz Johansson

Revisorer

Stefan Holmström, auktoriserad revisor, KPMG Bohlins AB

Inger Blomberg, auktoriserad revisor, RRV

Verksamhetsåret 1995

Styrelsens sammansättning

Fr.o.m. februari 1995

Lena Lundberg, AmuGruppen Bergslagen AB, arbetstagarledamot

Jan Johansson, AmuGruppen Syd AB, arbetstagarledamot

April 1995–juni 1996

Bo Lundquist, Esselte AB, ordförande

Sigbrit Franke, professor, rektor för Umeå universitet

Lars Christer Jonson, Volvo

Christina Möller, KF

Lise-Lott Hansson, LO

Mats Johansson, SINOVA AB

Curt Malmborg, statssekreterare i Arbetsmarknadsdepartementet, t.o.m. april 1996

1996/97:RR8

Bilaga 3

Verkställande direktör

Larz Johansson, VD till hösten 1995

Per Wilhelmsson, tf VD från hösten 1995

Revisorer

Stefan Holmström, auktoriserad revisor, KPMG Bohlins AB

Inger Blomberg, auktoriserad revisor, RRV

Verksamhetsåret 1996

Styrelsens sammansättning

Maj-juni 1996

Robert Cloarec, Arbetsmarknadsdepartementet

Fr.o.m. juni 1996

Bo Dockered, Föreningsbanken, styrelseordförande

Lise-Lott Hansson, LO

Lars Christer Jonson, direktör, Volvo

Pia Enochsson, statssekreterare i Arbetsmarknadsdepartementet

Lennart Hjalmarson, vice VD, KF

Karin Kronstam, Samhall AB

Verkställande direktör

Per Wilhelmsson, tf VD t.o.m. oktober

Peter Carrick, VD fr.o.m. 1 november

Revisorer

Stefan Holmström, auktoriserad revisor, KPMG Bohlins AB

Inger Blomberg, auktoriserad revisor, RRV

Ekonomisk översikt, koncernen

RESULTATPOSTER (miljoner kr)	1993/94	1995	1996
	18 mån	12 mån	prel.
Omsättning	4 705	3 089	2 525
Rörelseresultat efter avskrivningar, inkl. omstruktureringskostnader	127	-148	- 3*
Resultat efter finansiella intäkter och kostnader	166	-91	51*
Årets resultat	117	- 68	Ej klart
BALANSPOSTER (miljoner kr)			
Anläggningstillgångar	373	345	270
Eget kapital	435	332	382*
Aktiekapital 1 000 000 aktier à nominellt 100 kronor	100	100	100
NYCKELTAL (procent)			
Soliditet ¹	33*	26*	36*
Avkastning på eget kapital ²	12*	21*	10*
Avkastning på totalt kapital ³	10*	7*	6*
Avkastning på operativt kapital ⁴	29*	5*	Ej klart
Avkastning på sysselsatt kapital ⁵	17*	11*	10*
ÖVRIGT			
Medeltal anställda	4 847	4 892	3 990

* Exkl. omstruktureringskostn. och kapitaltillskott

1) Eget kapital i förhållande till balansomslutningen vid årets slut

2) Årets resultat efter skatt i förhållande till genomsnittligt eget kapital

3) Rörelseresultat plus finansiella intäkter i procent av genomsnittlig balansomslutning

4) Rörelseresultat i förhållande till genomsnittligt operativt kapital. Operativt kapital beräknas som balansomslutningen med avdrag för ej räntebärande skulder, likvida medel och andra räntebärande tillgångar

5) Resultat efter finansnetto med tillägg för finansiella kostnader i förhållande till genomsnittligt sysselsatt kapital. Sysselsatt kapital avser balansomslutning med avdrag för ej räntebärande skulder inklusive latentas skulder

DOTTERBOLAG	1994	1995	1996	1996/97:RR8
<i>Omsättning, belopp i miljoner kronor</i>			prel.	Bilaga 4
AmuGruppen Syd AB	653	648	577	
Amugruppen Småland AB	376	380	299	
AmuGruppen Väst AB	682	533	415	
AmuGruppen Mälardalen AB	434	406	349	
AmuGruppen Öst AB	131	135	81	
AmuGruppen Bergslagen AB	578	517	407	
AmuGruppen Mitt AB	221	222	174	
AmuGruppen Västerbotten AB	108	101	91	
AmuGruppen Norr AB	185	129	98	
AmuGruppen Hadar AB	63	71	78	
Medeltal anställda inom dotterbolagen				
AmuGruppen Syd AB	876	956	848	
Amugruppen Småland AB	498	561	433	
AmuGruppen Väst AB	934	868	652	
AmuGruppen Mälardalen AB	631	646	565	
AmuGruppen Öst AB	182	177	111	
AmuGruppen Bergslagen AB	822	815	625	
AmuGruppen Mitt AB	313	310	260	
AmuGruppen Västerbotten AB	208	189	169	
AmuGruppen Norr AB	223	178	127	
AmuGruppen Hadar AB	94	127	147	

Inledning.....	1
1 Granskningens bakgrund och inriktning.....	1
1.1 Bakgrund.....	1
1.2 Inriktning och metod.....	2
2 Arbetsmarknadsutbildning – kort bakgrund	3
2.1 Regelverk och finansiering	3
2.2 Arbetsmarknadsutbildningens omfattning över tiden	4
2.3 Målen för arbetsmarknadsutbildningen	5
2.4 Olika typer av arbetsmarknadsutbildning.....	5
2.5 AmuGruppens ställning på marknaden.....	6
3 AmuGruppen – nuvarande verksamhet	8
3.1 Organisation och verksamhet.....	8
3.2 Styrelse och revisorer	8
3.3 Koncernens resultat.....	9
3.4 Lokalkostnader.....	9
3.5 Lönen för verkställande direktören	10
4 AMU-gruppen före bolagiseringen.....	11
4.1 Uppdragsmyndigheten	11
4.2 Inför bolagiseringen	12
5 Utvecklingen efter bolagiseringen	15
5.1 Utgångsläget	15
5.2 Första verksamhetsåret, 1993/94.....	16
5.3 Andra verksamhetsåret, 1995.....	18
5.4 Tredje verksamhetsåret, 1996	20
6 Revisorernas bedömningar	24
6.1 AmuGruppen som bolag	24
6.2 VD-frågan	25
6.3 Arbetsmarknadsutbildningen	26
6.4 Ägarrollen	28
Revisorernas förslag	29
Bilaga 1: Personer som intervjuats i granskningen.....	30
Bilaga 2: AmuGruppens organisation.....	31
Bilaga 3: Styrelseledamöter, verkställande direktör och revisorer i AmuGruppen AB.....	32
Bilaga 4: AmuGruppen AB, ekonomisk översikt	34