

# Till toner av Bolero

## AmuGruppens reformering från myndighet till utbildningsföretag

JOHANNA RINGARP\*

Uppsala universitet

*I uppsatsen undersöks organisationsförändringarna inom AmuGruppen, den statliga myndigheten som hade ansvar för arbetsmarknadsutbildningen i Sverige, under perioden 1970–2000. Analysen visar att marknadsanpassningen inom svensk offentlig förvaltning medförde att det som tidigare hade varit ett viktigt arbetsmarknadspolitiskt redskap med tiden kom att bli ett av flera utbildningsföretag på marknaden. Vägen dit gick genom olika konsultprojekt, som skulle reformera myndigheten till ett konkurrensutsatt bolag. "Bolero" var ett av de största projekten.<sup>1</sup>*

### Inledning

Det krävdes mycket arbete och god organisation för att marknadsanpassa den svenska arbetsmarknadsutbildningen, som statliga myndigheter ansvarade för 1948–1993. Det skulle dock visa sig bli en smärtsam och dyr process med många bakslag. Att skapa marknadsliknande situationer brukar kräva ett intensivt reglerande arbete och byråkrati, så även i detta fall.<sup>2</sup> Företagsekonomen Torbjörn Bredenlöw har i sin analys av förloppet beskrivit det som att en "gammal och kanske trött myndighet" inte förvandlades "till ett ungt och alert bolag" i brådrapet.<sup>3</sup> Även om

Artikeln har granskats av två externa lektörer enligt modellen *double blind peer review*.

1. Författaren tackar Martin Gustavsson, Bengt Jacobsson och Johannes Westberg för värdefulla kommentarer på tidigare versioner av uppsatsen.

2. Nils Brunsson & Mats Jutterström, *Organizing and reorganizing markets* (Oxford 2018) s. 19–20; Nils Brunsson (red.), *Att organisera marknader: Slutrapport från ett forskningsprogram* (Göteborg 2015) s. 25–27.

3. Torbjörn Bredenlöw, *Om konsten att trimma en organisation: Del 1, Frågeställningar och redovisning av empirin* (Växjö 1999) s. 42.

---

\* Doc. Johanna Ringarp (f. 1974) är verksam vid Uppsala universitet. Hon disputerade 2011 på en avhandling om lärarkårens kommunalisering och välfärdsstatens förvandling och arbetar för närvarande i ett VR-finansierat projekt (dnr 2017-03482) om etableringsutbildningar för nyanlända som en ny nisch inom utbildningssystemet.

E-post: johanna.ringarp@edu.uu.se

det skulle fordras mycket arbete, var förhoppningarna stora 1993 inom det nystartade statliga aktiebolaget AmuGruppen. Förändringsprojektet inom bolaget döptes till "Bolero", efter ett orkesterstycke komponerat av den franske tonsättaren Maurice Ravel. I stycket från 1928 spelar olika instrument återkommande samma tema i allt snabbare tempo. Just så skulle förändringen av arbetsmarknadsutbildningen ske. Genom att "upprepa samma aktiviteter om och om igen och allt bättre varje gång" och med hjälp av ett envetet organisationsarbete lett av konsultföretaget Cap Gemini, skulle det forna myndighetsarbetet i framtiden kunna ske på marknadens villkor.<sup>4</sup>

Hur arbetsmarknadsutbildningens organisation förändrats under de senaste 50 åren – från att ha varit organiserad av både Arbetsmarknadsverket (AMV) och Skolöverstyrelsen (SÖ), via den år 1986 bildade myndigheten AMU-gruppen över till det år 1993 nämnda statliga aktiebolaget AmuGruppen AB, som sedan år 2000 heter Lernia AB – är en i hög grad underutforskad organisationshistoria. Det finns egentligen endast några få studier och ett par nedtecknade minnen som jag kommer att återkomma till.

### *Syfte och frågeställning*

Det övergripande syftet med studien är att analysera AmuGruppens reformering från myndighet till konkurrensutsatt utbildningsföretag under perioden 1970–2000. Reformerna under 1980- och 1990-talen står i centrum. Jag använder ett hitintills utnyttjat källmaterial för att få svar på följande övergripande frågor: vad var anledningen till att AmuGruppen bildades och sedan ombildades? Hur gick omorganisationerna till? På vilket sätt kan statens roll och agerande i reformprocesserna förstås?

Omvandlingen av arbetsmarknadsutbildningen skedde i etapper. Först introducerades nya management-idéer – en av de centrala komponenterna inom *New Public Management*, (NPM) – därefter nyliberala marknadsidéer, som är den andra centrala komponenten i NPM.<sup>5</sup> Jag analyserar därför utvecklingsfaserna i relation till modeller som just betonar det etappvisa skeendet i marknadsanpassningsarbetet.

4. Bredénlöw (1999) s. 21.

5. För en diskussion om NPM:s två huvudkomponenter managements- och marknadsidéer, se Anders Ivarsson Westerberg, "New Public Management och den offentliga sektorn", i Anders Ivarsson Westerberg, Ylva Waldemarson & Kjell Östberg (red.), *Det långa 1990-talet: När Sverige förändrades* (Umeå 2014) s. 85–119; Patrik Hall, *Managementbyråkratien: Organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning* (Malmö 2012).

*Modell, metod och material*

Diskussionen om marknadsanpassning av offentlig förvaltning är av central betydelse för en undersökning som vill analysera ombildningen av AmuGruppen. Detsamma gäller frågor kring statlig eller privat drift av verksamheter, vilket har belysts i såväl statsvetenskaplig och företags-ekonomisk som historisk forskning.<sup>6</sup> Erik Lindberg för i sin artikel om förstatligande av de svenska fyrtornen en principiell diskussion om hur staten behöver ta ansvar för vissa kollektiva nyttigheter – som exempelvis skola, försvar och utbildning. Tjänster som marknadens aktörer inte kan ta betalt för och därför inte är intresserade av att tillhandahålla.<sup>7</sup> Även i Magnus Linnarssons analys av hur privat och offentlig drift av offentliga verksamheter har diskuterats i Sverige från 1600-talet till 1980-talet ligger fokus på liknande typer av tjänster – postväsendet, tågtrafiken och förskolan. Hans slutsats är att det har funnits en kontinuitet i avseende på vilka argument som används för eller emot privat eller offentligt, samt vilka verksamheter som inte kan skötas privat. Förändringar i diskussionen handlar om konkurrens och frågan om lika tillgång till tjänsterna samt under 1980-talet ett ökat fokus på valfrihet som argument.<sup>8</sup>

Valfrihet, avreglering och ett ökat fokus på marknadslösningar som ersättning för politiska och byråkratiska beslut på kollektiva nyttigheter låg således i tiden. Torbjörn Nilsson visar i sin analys av Moderaterna under perioden 1976–1991 hur partiet politiskt omfamnade avregleringens förtjänster, något som också fick genomslag i praktiken. Den offentliga sektorns starka byråkratisering sågs allt mer som ett strukturellt problem och lösningen blev avreglering och ökade inslag av privata aktörer. Beslut som togs vid såväl borgerliga som socialdemokratiska regeringar vid makten.<sup>9</sup>

Frågan om offentlig eller privat har således varit en återkommande

6. Se exempelvis Jenny Svensson & Klara Tomson (red.), *Kampen om kulturen: Idéer och förändringar på det kulturpolitiska fältet* (Lund 2016); Paula Blomqvist & Bo Rothstein, *Välfärdsstatens nya ansikte: Demokrati och marknadsreformer inom den offentliga sektorn* (Stockholm 2000); Erik Lindberg, "The Swedish lighthouse system 1650–1890: Private vs public provision of public goods", *European Review of Economic History* 19:4 (2015) s. 454–468.

7. Erik Lindberg, "Säkerhet på entreprenad: Ett kontraktsteoretiskt perspektiv på privata och statliga fyrar i Sverige före 1840", *Historisk tidskrift* 132:1 (2012) s. 3–30.

8. Magnus Linnarsson, *Problemet med vinster: Riksdagsdebatter om privat och offentlig drift under 400 år* (Lund 2017) s. 238–251.

9. Torbjörn Nilsson, *Moderaterna, marknaden och makten: Svensk högerpolitik under avregleringens tid, 1976–1999* (Huddinge 2003).

diskussion, under perioden som här behandlas var den måhända satt under ett större tryck både från höger och vänster än vad tidigare hade varit fallet.<sup>10</sup> Anders Berg har i en undersökning av de statliga affärsverken 1976–1994 visat att förändringen oftast inte stannade vid en marknadsiering utan att flera av verken sedermera kom att omvandlas till statliga bolag för att sedan privatiseras. Berg använder sig av en tredelad analysmodell för att undersöka huruvida riksdagens politik mot affärsverken både generellt och individuellt innebar en ökad eller minskad grad av marknadsanpassning. Den första fasen, som analyserar affärsverkens autonomi, handlar om graden av handlingsutrymme visavi staten. Den andra, som uppmärksammar affärsverkens grad av renodling av uppgifter, handlar om i vilken mån affärsverken kan koncentrera sig på produktion av varor och tjänster i stället för att driva myndighetsuppgifter. Slutligen den tredje fasen, som drar slutsatser om inslaget av konkurrens på affärsverkens marknader, har att göra med graden av möjlighet att verka som ett företag på den öppna marknaden för statliga verk.<sup>11</sup>

Anders Bergs undersökning av affärsverken ligger något vid sidan av min studie, eftersom affärsverken på många sätt var en särart inom den offentliga förvaltningen. Men även om han inte undersöker arbetsmarknadspolitiken ligger hans undersökning inom ramen för vad denna undersökning ämnar belysa, nämligen marknadsanpassningen av delarna av den offentliga förvaltningen. Dessutom genomgick AmuGruppen en likartad förändringsprocess som affärsverken. Utbildningssatsningarna skulle effektiviseras, konkurrensutsättas och ledningen skulle ta ett större ansvar än vad de tidigare gjort visavi staten. Av den anledningen anser jag att modellen har viss bäring i analysen av AmuGruppen verksamhet.<sup>12</sup> Min ambition är att relatera händelseförloppet inom AmuGruppen till modellens olika faser.

De tre faserna som Berg betonar liksom beskrivningen av NPM:s två komponenter är olika sätt att beskriva förändringen som skedde inom offentlig sektor under perioden. Jag menar emellertid att även omor-

10. Shirin Ahlbäck Öberg, Thomas Bull, Ylva Hasselberg & Niklas Stenlås, "Professions under siege", *Statsvetenskaplig tidskrift* 118:1 (2016) s. 94–95.

11. Anders Berg, *Staten som kapitalist: Marknadsanpassning av de affärsdrivande verken 1976–1994* (Uppsala 1999) s. 20–25.

12. Se också Riksrevisionsverket, "Konkurrensutsatt affärsverksamhet hos förvaltningsmyndigheterna: Kartläggning samt övervägande om bolagisering och privatisering", 31/8 1992, Handlingar rörande ombildningen till aktiebolag 1992–1993, AMU-Gruppen, huvudkontoret, F23A:2, Riksarkivet (RA).

ganiseringen av arbetsmarknadsutbildningen, det vill säga de fyra förändringsfaser som skedde inom AmuGruppen, står i relation till det som brukar beskrivas som en förflyttning från *government* till *governance*. Där *government* står för den tidigare mer hierarkiska styrformen, medan *governance* innebär dels en samordning och öppnare styrningsform mellan offentliga och privata aktörer, dels en ökad decentralisering och möjlighet att effektivisera kostnader.<sup>13</sup> Utifrån institutionell förändringslogik kan man säga att de ovan beskrivna exemplen visar att det vid olika tidpunkter har handlat om en liknande problemställning – offentligt eller privat drift och organisering – men att lösningen eller argumenten för dem har skilt sig åt över tid. I det följande står den svenska arbetsmarknadsutbildningens organisation i fokus. Under perioden för undersökningen skedde en förskjutning i vilka föreställningar som ansågs problematiska och behövde förändras, samt vilka lösningar som behövde göras.

Materialet som analyseras är AmuGruppens styrelseprotokoll, personaltidningar samt interna skrifter; nyhetsartiklar från de stora svenska dagstidningarna, och offentligt tryck såsom SOU:er, regeringspropositioner och förordningar under perioden 1970–2000. AMU:s material fram till bolagiseringen 1993 finns på Riksarkivet i Arninge, medan styrelseprotokoll, bolagshandlingar, och förhandlingsmaterial efter 1993 finns samlat på Centrum för Näringslivshistorias arkiv i Alvik.<sup>14</sup> Trots flera förfrågningar till arkivbildaren har jag dock inte fått tillgång till materialet på Centrum för Näringslivshistoria. Det betyder att det kan finnas uppgifter och beslut i dessa handlingar som skulle kunna ge andra svar på vissa frågor gällande perioden 1994–2000. För att ändå kunna analysera tiden efter 1993 har en tidigare medarbetares egna sparade handlingar, i vilka flera av föredragen, broschyrerna, brevkorrespondensen och utkast till anförande från AmuGruppens ledning finns bevarade, använts.<sup>15</sup>

13. För en diskussion om detta i en svensk kontext, se Jon Pierre, "Decentralisering, governance och institutionell förändring", i Bo Rothstein (red.), *Politik som organisation: Förvaltningspolitikens grundproblem* (Stockholm 2001) s. 105, 118–121; Patrik Hall & Karl Löfgren, *Politisk styrning i praktiken* (Malmö 2006) s. 33–34, 85, 92–93.

14. Information om vad som finns på Centrum för Näringslivshistoria har jag fått av arkivarieassistenten Jessica Wahlén, brev i författarens ägo.

15. Medarbetaren arbetade 1970–1980 på Arbetsmarknadsverket, samt från 1985 till 2000 på AmuGruppen/Lernia AB. Mellan 1980 och 1985 var han med i den utredningen som Berit Rollén ansvarade för gällande den framtida arbetsmarknadsutbildningens organisation, där-

I arbetet med följande uppsats lästes först alla protokoll och övriga handlingar från AmuGruppen huvudkontor. Men eftersom syftet är att undersöka ombildningen och processerna som har lett till förnyelsearbete inom organisationen, läggs fokus på att analysera hur ledningen för organisationen ställde sig till förändringsarbetet och vilka personer, både inom och utanför AmuGruppen, som varit involverade i det arbetet. Det betyder att övrigt material som exempelvis behandlade kursutbudet, inrättande eller samgående av AMU-centrar i regionerna inte ingår i analysen.

### *En effektivare förvaltning*

Under 1970-talet dämpades den offentliga sektorns expansion i Sverige. Bakom det låg både internationella och nationella orsaker. Bland annat innebar oljekrisen 1973 en ekonomisk nedgång och de finansiella resurserna begränsades i flera länder inom OECD. Nationellt hade också den politiska enigheten om välfärdsstatens uppbyggnad börjat krackelera och kritik mot den offentliga sektorns byråkratisering och ineffektivitet restes från olika håll. Från nyliberal sida fanns en önskan att ge medborgarna mer makt att själva få välja välfärdstjänster. Vänstern betonade i sin kritik statens maktfullkomlighet och expertstyre som, enligt dem, hade lett till att staten hade tagit på sig allt för många samhällsuppgifter. Följden blev en byråkratisk koloss som saknade legitimitet hos medborgarna.<sup>16</sup> Trots omfattande kritik var det, enligt Paula Blomqvist och Bo Rothstein, det nyliberalistiska ifrågasättandet och tankarna om en mer marknadsliberal lösning av hur den offentliga sektorn skulle organiseras som kom att få störst genomslag under de kommande decennierna.<sup>17</sup>

Inte minst var införandet av nyliberala influenser och effektivitetstänkandet inom sektorn under 1980- och 1990-talen viktiga markörer av marknadsanpassningen. Under perioden gick styrningen av offentlig förvaltning från att vara regelstyrd till att bli mål- och resultatstyrd.

---

efter var han först chef för Amu Örebro län (1986–1991) och sedan bland annat informationschef och VD-assistent på AmuGruppen Region WXS AB (Borlänge). Genom sina positioner hade han således en god inblick i verksamheten.

16. Anders Ivarsson Westerberg, Ylva Waldemarson & Kjell Östberg, "Det långa 1990-talet", i Ivarsson Westerberg, Waldemarson & Östberg (red.) (2014) s. 13, 15–18; SOU 1997:9, *Flexibel förvaltning: Förändring och verksamhetsanpassning av statsförvaltningens struktur: Rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen* (Stockholm 1997) s. 54–56; Blomqvist & Rothstein (2000) s. 35–36, 48–49.

17. Blomqvist & Rothstein (2000) s. 51–52.

Syftet med de organisatoriska förändringarna och införandet av NPM var bland annat att öka effektiviteten och minska kostnaderna för verksamheterna.<sup>18</sup> Även utanför organisationerna, ut mot medborgarna, kom retoriken, språkbruket och förhållningssättet att ändras. Medborgarna blev kunder med rätt att själva välja mellan olika serviceproducenter och de offentliga verksamheterna blev utförarproducenter. Dessutom beskrivs i tidigare forskning att det skedde en avpolitiserings av offentlig sektor – cheferna blev ”coacher” eller ledare som med både ”hårda” och ”mjuka” medel skulle få personalen att nå de uppsatta målen.<sup>19</sup> Kort sagt, ett mer (företags)ekonomiskt tänkande med långsiktig planering, högre kostnadsmedvetande, resultatstyrning inom den offentliga förvaltningen var sätt för staten att ta tillbaka budgeten som ett politiskt reforminstrument. Det skulle bli lättare att se vad de offentliga medlen användes till.

Organisatoriska förändringar som markerar ett marknadsliberalt synsätt när det gäller produktion benämns i tidigare forskning som separation mellan utförare och beställare, kontraktsförfarande, prestationsbaserad resurstilldelning, konkurrens och valfrihet för brukarna.<sup>20</sup> De två tidigare nämnda delarna av NPM, management och marknad, är centrala i analysen, där management handlar om ökad ekonomisk styrning, decentralisering och att fokusera mer på ledning än på processen. Valfrihetsreformer och konkurrensutsättning hör däremot till marknadsdelen inom NPM.<sup>21</sup> Jacobsson med flera har beskrivit det som att det i första hand var management-delen av NPM som fick inflytande över svensk förvaltningspolitik under 1980-talet. Det handlade om ”a shift from long-term and poorly specified contracts to shorter-term and more specified contracts; and the devolution of management

18. Se t. ex. Christopher Hood, ”A public management for all seasons?”, *Public Administration* 69 (1991) s. 3–19.

19. Blomqvist & Rothstein (2000) s. 51–53; Hood (1991) s. 3–8; Ann Quennerstedt, *Kommunen: En part i utbildningspolitiken?* (Örebro 2006) s. 36–37; SOU 1996:169, Kommunala förnyelsekommittén, *Förnyelse av kommuner och landsting: Slutbetänkande. Bil. 1, Kommunala förnyelseproblem: En statsvetenskaplig betraktelse* (Stockholm 1996) s. 22; Stig Montin, *Moderna kommuner* (Malmö 2007) s. 110–112; Johanna Ringarp, *Professionens problematik: Kommunaliseringen av lärarkåren och välfärdsstatens förvandling* (Göteborg 2011) s. 32–33; SOU 1997:15, *Det svåra samspelet: Resultatstyrningens framväxt och problematik: Rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen* (Stockholm 1997) s. 7–8, 11–24.

20. Blomqvist & Rothstein (2000) s. 52–55.

21. Ivarsson Westerberg (2014) s. 85–119.

control coupled with the development of improved reporting, monitoring, and accountability mechanisms".<sup>22</sup>

Under 1990-talet kom dock marknadsiseringen att få ett allt starkare genomslag, inte minst betoningen på konkurrensutsatt upphandling och ett ökat inslag av kostnadsbesparing och nedskärningshantering.<sup>23</sup> Likartade marknadsekonomiska idéer och förändringsambitioner som inom arbetsmarknadsutbildningen skedde också inom transportsektorn.<sup>24</sup> Möjligen kan man säga att utvecklingen fick större konsekvenser för arbetsmarknadsutbildningen, som inte tillhörde en sektor utan länge hörde till både arbetsmarknads- och utbildningspolitiken.

### *Arbetsmarknadsutbildningens historiska utveckling*

Den 1914 tillsatta Statens arbetslöshetskommission brukar ses som en startpunkt för statens aktiva ingripande i arbetsmarknadsfrågor. Kommissionens uppgift var att komma med förslag på åtgärder för att motverka och mildra verkningarna av den förväntade ökningen av arbetslösheten i samband med första världskriget. Roger Axelsson framhåller att kommissionen redan i sitt första betänkande framhöll vikten av att låta arbetslösa få en yrkesutbildning under perioder då arbetslösheten var omfattande. Mellankrigstidens krisår innebar att yrkesutbildningarna omfattade relativt många fram till 1924, då konjunkturen vände uppåt igen.<sup>25</sup> År 1932 förändrades förordningen så att kursverksamheten kunde ske även om arbetslösheten var av mindre omfattning, det medförde att yrkesutbildningar, främst för unga, ökade avsevärt. Vid andra världskrigets utbrott steg åter arbetslösheten för att därefter, till följd av bland annat krigshushållning, minska. År 1944 understeg exempelvis arbetslösheten för första gången sedan 1918 fem procent.<sup>26</sup>

Under 1940-talet tog staten ett allt fastare grepp också om arbetsförmedlingarna, som tidigare hade varit kommunala angelägenheter. Från och med 1948 kom arbetsförmedlingarna att tillsammans med andra arbetsmarknadsfrågorna att ingå i det nybildade Arbetsmarknadsverket

22. Bengt Jacobsson, Jon Pierre & Göran Sundström, *Governing the embedded state: The organizational dimension of governance* (Oxford 2015) s. 108–109.

23. Jacobsson *et al* (2015) s. 108–109.

24. Se Bengt Jacobsson & Göran Sundström (red.), *En modern myndighet: Trafikverket som ett förvaltningspolitiskt mikrokosmos* (Lund 2017).

25. Roger Axelsson, *Svensk arbetsmarknadsutbildning: En kvantitativ analys* (Umeå 1989) s. 10–11.

26. Axelsson (1989) s. 12–13.



(AMV).<sup>27</sup> AMV:s uppgift var tvådelat. Det skulle både förmedla platser till arbetstagare och bedriva yrkesförmedling och yrkesutbildning. Organisatoriskt bestod AMV av dels en chefsmyndighet Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), dels regionala avdelningar, så kallade länsarbetsnämnder (LAN), samt cirka 300 arbetsmarknadsförmedlingar.<sup>28</sup> Arbetsmarknadsutbildningarna bedrevs sedan i de AMU-centra som fanns placerade på ett femtiotal orter i landet.<sup>29</sup> Från början var således AMU inte en egen myndighet utan ett samarbete mellan AMV och Skolöverstyrelsen (SÖ). Under 1980-talet beslutades det att AMU skulle bli en uppdragsmyndighet skild från SÖ och AMV, men efter några år beslöts det att AMU skulle lämna myndighetsstrukturen och bli ett helägt statligt bolag.<sup>30</sup> I de följande avsnitten analyseras AMU:s reformering från myndighet till konkurrensutsatt utbildningsföretag under perioden 1970–2000.

### *Arbetsmarknadsutbildningens organisation före 1986*

Den statliga arbetsmarknadsutbildningen organiserades före 1986 gemensamt av AMV och SÖ. Två departement – utbildningsdepartementet och arbetsdepartementet – var följaktligen involverade i alla uppdrag. AMV upphandlade yrkesutbildningarna medan SÖ genom AMU-centren bedrev den utbildning som staten ansåg viktig för att hålla nere arbetslösheten och utbilda inför kommande arbeten. Personalen på AMU-centren var anställd av Skolöverstyrelsen (SÖ). Organisatoriskt tillhörde personalen vuxenavdelningens byrå tre, allmänt kallad "Byrå V3". AMS uppgift var att bedöma vilka kurser som skulle ges, rekrytera kursdeltagare och besluta om lokalisering av kurserna på AMU-

27. Kungl. Maj:t. proposition 1947:239 *angående inrättande av en arbetsmarknadsstyrelse samt definitivt förstatligande av den offentliga arbetsförmedlingen* (Stockholm 1947); SOU 1946:51 *Det offentliga Arbetsförmedlingens framtida organisation: Motiv och förslag* (Stockholm 1946); SOU 1947:24 *Betänkande rörande ett centralt arbetsmarknadsorgan* (Stockholm 1947). Jfr Tord Leimar, *Aterblick: Några hägkomster och hållpunkter från arbetsmarknadsverkets historia* (Stockholm 1988) s. 12–13, 38–39, 134; Kungl. Maj:t. proposition 1966:52 *angående riktlinjer för arbetsmarknadspolitiken m.m.* (Stockholm 1966).

28. Bo Rothstein, *Den socialdemokratiska staten: Reformen och förvaltning inom svensk arbetsmarknads- och skolpolitik* (Lund 1986) s. 135–138.

29. År 1985 fanns det 52 AMU-center samt 54 filialer. Varje filial var knuten till ett center. Se Birgitta Redeborn, "Amu-organisation inför omorganisation, informationsmaterial riktat till konsulenter inom Statshälsan", januari 1985, Verksamhet avseende "Bra AMU!" 1983/1984, Skolöverstyrelsen (SÖ), V-avd./byrå V:3 sektion V:3:1, FII a:8, RA, s. 2.

30. Under undersökningsperioden benämndes och skrevs namnet på myndigheten sedermera företaget på olika sätt – AMU, AMU-Gruppen, AmuGruppen etc. – för att inte förvilla läsaren kommer jag i den löpande texten konsekvent skriva AmuGruppen.

centren.<sup>31</sup> Formen av dubbelstyrning, det vill säga en statlig myndighet som planerade och beslutade vad som skulle göras och en annan som genomförde, var som en anställd inom AmU-gruppen senare uttryckte saken gjord "för att leda till bekymmer".<sup>32</sup> För att underlätta samarbetet mellan SÖ och AMS fanns en samarbetsdelegation (SAMS). Förutom representanter från SÖ och AMS satt i SAMS även personer från LO, SAF, TCO, SACO/SR samt Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet.

Kritiken mot den statliga byråkratiseringen och en önskan om ökad decentralisering inom offentlig sektor kom med tiden också att påverka arbetsmarknadsutbildningens organisering i Sverige. När det gäller föreskrifterna från SÖ till AMU-kurserna ansågs de vara svåröverskådliga och kännetecknas av ett "detaljerat styr- och regelsystem"<sup>33</sup>, som i sig gjorde det svårt att snabbt ställa om verksamheten efter de utbildningsbehov som behövdes för en arbetsmarknad i förändring. År 1975 tillsattes en arbetsgrupp med representanter från AMS och SÖ och senare också från Statskontoret. Gruppen som benämndes "Decentraliseringsgruppen för AMU" hade till uppdrag att se över vilka uppgifter som kunde flyttas ut i organisationen så att Byrå V3:s uppgift kunde vara av mer övergripande karaktär. I utredningen betonades det framför allt att arbetsmarknadsutbildningen borde utformas så att den fyllde "de arbetsmarknadspolitiska kraven på flexibilitet och handlingsberedskap".<sup>34</sup> Senare vidgades uppdraget till att omfatta även planering av AMU-kurserna och se över fördelningen av beslutsbefogenheter mellan AMS och länsarbetsnämnderna. Tilläggsdirektivet fick till följd att Decentraliseringsgruppen för AMU i april 1978 föreslog att kursstyrelsen inom SÖ skulle få ställning som en ny regional myndighet under SÖ.<sup>35</sup> Ansvars-

31. SOU 1980:5, *Förenklad skoladministration: Principer för ny organisation* (Stockholm 1980) s. 185–186.

32. Stenåke Petersson, "Information till nya styrelseledamöter", Stråssa 18/12 1985, Stenåke Peterssons arkiv (SPA), s. 2.

33. SOU 1980:5 s. 193.

34. "Decentralisering av AMU-verksamhetens administration", Förslag PM 22/6, Skolverstyrelsen V-avd./byrå V:3 sektion V:3:1, Samarbetsgrupp för verksamhetsplanering SÖ/AMS, SAMS

1961–1984, FI:3, RA.

35. Förslag från decentraliseringsgruppen för AMU, "Förslag avseende decentralisering av AMU-verksamhetens administration", 14/4 1978 Verksamhet avseende "Bra AMU!" 1977–1984, SÖ, V-avd./byrå V:3 sektion V:3:1, FII a:7, RA. Jmf. SOU 1980:5 s. 190–192 och SOU 1983:22 s. 330.

fördelningen gällande AMU-kurserna mellan AMS och SÖ skulle dock finnas kvar, men genom decentraliseringen skulle även länsarbetsnämnderna få möjlighet att ansvara för planering, inriktning och eventuella nedläggningar av AMU-kurser. Skälen som framhölls var framför allt "flexibilitet" och "effektivitet".<sup>36</sup>

Innan förslagen från Decentraliseringsgruppen för AMU togs vidare aviserades i 1979 års budgetproposition att en ny utredning Kommittén för arbetsmarknadsutbildning och företagsutbildning (KAFU), skulle tillsättas under 1980.<sup>37</sup> KAFU:s uppdrag var bland annat att "med utgångspunkt från de av riksdagen antagna målen för arbetsmarknadsutbildning pröva i vad mån den nuvarande inriktningen av arbetsmarknadsutbildningen svarar mot dessa mål eller behöver ändras" samt att "klargöra gränserna mellan arbetsmarknadsutbildningens ansvarsområde och de uppgifter som normalt bör ankomma på företagets interna utbildning för de anställda."<sup>38</sup> Särskild tonvikt skulle också läggas på "[b]etydelsen av flexibilitet – dvs. att med kort varsel kunna öka eller minska arbetsmarknadsutbildningen".<sup>39</sup> Som en konsekvens av beslutet att tillsätta KAFU återkallade regeringen SÖ:s uppdrag att genomföra utvecklingsinsatser inom Byrå V<sub>3</sub>, samt uppmanade Decentraliseringsgruppen för AMU att lämna över sitt arbetsmaterial till den nya utredningen.<sup>40</sup>

I KAFU:s slutbetänkande redovisas utförligt dels arbetsmarknadsutbildningens organisering i stort och de olika myndigheternas ansvar vad gällde AMU, dels den "rationaliseringspotential" som fanns "på det administrativa området".<sup>41</sup> Därutöver diskuterades det dubbla huvudmannskapet, som utredarna ansåg skapade "svårigheter för ledning och samordning av verksamheten", samt "risker för dubbelarbete och ett ineffektivt resursutnyttjande".<sup>42</sup> För att få en större överblick

36. Se Förslag från decentraliseringsgruppen för AMU, "Förslag avseende decentralisering av AMU-verksamhetens administration", 14/4 1978 Verksamhet avseende "Bra AMU!" 1977–1984, SÖ, V-avd./byrå V:3 sektion V:3:1, FII a:7, RA, s. 9–11, 14.

37. Regeringens proposition 1978/79:100, bilaga 15, s. 64. Till ledamöterna i kommittén kallades Bosse Ringholm (S), ordförande, Arthur Olsson, Skolöverstyrelsen, Berit Rollén, AMS, sedermera statssekreterare i arbetsdepartementet samt Per Silenstam, AMS, se SOU 1983:22 s. 5.

38. SOU 1983:22 s. 15.

39. SOU 1983:22 s. 15.

40. SOU 1983:22 s. 330.

41. SOU 1983:22 s. 32

42. SOU 1983:22 s. 42, 333.

och kontroll av tillgängliga resurser samt att renodla verksamheten och uppgifterna föreslogs fyra möjliga organisationsmodeller för AMU:s verksamhet. Den första var en modifierad form av den då gällande ordningen med dubbelt huvudmannaskap. Den andra innebar att AMV ensamt blev huvudman för verksamheten. SÖ:s uppgift skulle i det förslaget vara densamma som för grund- och gymnasieskolan. I det tredje förslaget skulle SÖ vara ensam huvudman, AMS skulle däremot ha ansvaret för att bedöma vilka personer som skulle få gå AMU-kurser. Det fjärde alternativet var mest radikalt, en ny myndighet skulle bildas under Arbetsmarknadsdepartementet, med uppgift att ansvara för AMU-kurserna.<sup>43</sup> KAFU anförde att förslag nummer två (AMV-alternativet) var ”från arbetsmarknadspolitiska utgångspunkter det mest rationella med hänsyn till AMU:s uppgifter och verksamhetsvillkor”.<sup>44</sup> Samt att

förutsättningarna för en förbättrad flexibilitet i utbildningsinsatserna skulle främjas av att ansvaret för planering och genomförande samlades hos en huvudman som också hade det fulla ekonomiska ansvaret för verksamheten. Genom att ha en huvudman för verksamheten undviks dubbelarbete och beslutsvägarna blir kortare. Vi bedömer att detta i förening med ett decentraliserat ekonomiskt ansvar för verksamheten leder till att flexibiliteten i utbildningsinsatserna kommer att främjas.<sup>45</sup>

Utredningens betänkande lämnades till regeringen i april 1983, men i stället för att gå på KAFU:s förslag om att AMV skulle överta ansvaret för AMU, bemyndigade dåvarande arbetsmarknadsministern Anna-Greta Leijon (S) AMS att tillsammans med SÖ, Riksrevisionsverket och Statskontoret vidareutveckla KAFU:s förslag till ny organisation. Det vill säga att utreda alternativ fyra.<sup>46</sup> Ett år senare, i november 1984, föreslog regeringen att AMU skulle bli en egen uppdragsmyndighet under namnet AmuGruppen med Berit Rollén (S) som generaldirektör. På Rolléns meritlista stod bland annat att hon hade varit ledamot i KAFU, pressekreterare för Olof Palme (1969–1973), avdelningschef på AMS 1980–1982 och Anna-Greta Leijons statssekreterare i Arbetsde-

43. SOU 1983:22 s. 44, 344–355.

44. SOU 1983:22 s. 356

45. SOU 1983:22 s. 335

46. Regeringens proposition 1983/84:100, bilaga 12, s. 18.

partementet.<sup>47</sup> När de politiska vindarna slog om och en borglig regering kom till makten 1991, var det möjligtvis Rolléns politiska tillhörighet och hennes meningsskiljaktigheter med dåvarande arbetsmarknadsministern Börje Hörnlund (C) om hur AmuGruppen skulle styras som gjorde att hon fick avgå.<sup>48</sup>

### *AmuGruppen – en uppdragsmyndighet i tiden (1986–1993)*

Den nybildade uppdragsmyndigheten skulle, förutom att anordna utbildningar beställda av länsarbetsnämnderna (LAN), "också få möjlighet att mot ersättning förmedla utbildningar och utbildningstjänster till företag och förvaltningar".<sup>49</sup> Samtidigt beslutades att Arbetsmarknadsverket (AMV) även skulle kunna köpa utbildningar av andra utbildningsanordnare än AmuGruppen såsom Komvux och studieförbunden. Dessa nya utbildningsanordnare tog främst hand om teoretiska kurser, orienteringskurser och svenska för invandrare (SFI). Myndighetens utbildningar blev därmed utsatta för konkurrens främst på kurser som inte krävde tunga materiella resurser. Trots detta var uppdragsmyndigheten till en början den största utbildningsanordnaren, detta eftersom det fanns en formulering att AMV kunde köpa utbildningar av AmuGruppen "till självkostnadspris".<sup>50</sup> Med tiden kom dock formuleringen om självkostnadspris att utvecklas till en tvist mellan AMS och AmuGruppen. För att lösa konflikten tillsattes en konsult och lösningen blev att "självkostnadspris" i skrivningarna ersattes med "lägsta möjliga pris". Anledningen till det var att AmuGruppen skulle kunna verka på marknaden på samma villkor som sina konkurrenter.<sup>51</sup>

47. Kjell Östberg, *När vinden vände: Olof Palme 1969–1986* (Stockholm 2012) s. 22; Kaa Eneberg, "Ny chef på svårt jobb: Förra Amu-chefen Berit Rollén tar över Invandrarverket", *Dagens Nyheter* (DN) 26/1 1993.

48. Se exempelvis Anna Körnung, "Ständig strid bakom avhopp: Arbetsmarknadsminister fick bort Amu-chefen i förtid", *DN* 19/12 1992.

49. Regeringens proposition 1984/85:59, *Om ny organisation för den särskilt anordnade arbetsmarknadsutbildningen m.m.* (1984) citat s. 1.

50. Ds 2000:38 *Från kartläggning av behov till genomförande av arbetsmarknadsutbildning* (Stockholm 2000) s. 123.

51. AMU, "Anslagsframställning för 1991/92–1993/94", Särskild rapport från AmuGruppen, 30/3 1990, Styrelseprotokoll 1990, AmuGruppen, huvudkontoret 1989–1993, A1:3, RA; AmuGruppen, *AMU:s lilla vita* (Stockholm 1990), (SPA), s. 9–10.

### *Förnyelseprojekt med förhinder*

I april 1990 gav ledningen för AmuGruppen ut skriften *AMU:s lilla vita*. Tanken med skriften var att visa på en "ung pionjärs första år" och dess framtidsplaner.<sup>52</sup> I skriften beskrivs AmuGruppen som "ett kraftfullt och framgångsrikt exempel på förnyelse inom den offentliga sektorn".<sup>53</sup> Målet var att trefaldiga försäljningen till företag, myndigheter och organisationer på fem år samt öka andelen av AMV:s köp av utbildning. Men det var inte helt lätt, myndigheten gick med ökande underskott. Skälet till det var dels den tidigare nämnda prissättningen gentemot AMV, dels att det i propositionen tydligt stod inskrivet att länsarbetsnämnden var "en prioriterad kund som inte får avvisas till förmån för lönsammare uppdrag".<sup>54</sup> Under rubriken "Nya ekonomiska villkor" diskuterades prissättning gentemot AMV och AmuGruppen framhöll åter att det måste handla om köp till "lägsta möjliga pris" för att uppdragsmyndighetens budget skulle gå ihop.<sup>55</sup> Att minska kostnaderna, effektivisera och att vara flexibel var ödesfrågor för uppdragsmyndigheten.

I broschyren *Vi skapar vår framtid*, som gavs ut året efter, framhöll Berit Rollén att skälet till att myndigheten hade klarat av förändringen var dels att det inom AmuGruppen fanns en gedigen grund att stå på när det gällde utbildningar och kurser, dels att länsarbetsnämnderna och arbetsförmedlingen, som i broschyren benämndes som "kunder", hade stora behov av deras tjänster.<sup>56</sup> Men det var riskabelt att bara ha statliga myndigheter som kunder och därför beslutade styrelsen att AmuGruppen skulle inrikta sig på att öka svensk konkurrenskraft hos företagare och individer genom att utbilda vuxna till ett arbetsliv i förändring.<sup>57</sup> Som ett led i den riktningen startade projektet "AMU-Gruppen tar steg 2". Projektets syfte var att öka effektiviseringen inom myndigheten och se till att AmuGruppen blev Sveriges ledande utbildningsföretag.<sup>58</sup>

52. AmuGruppens styrelse, "Följebrev juni 1990" till Pressmeddelande 7/6 1990, Pressmeddelanden 1985–1993, eget tryck 1987–1993, AmuGruppen, huvudkontoret, B5:4, RA.

53. AmuGruppen (1990) SPA, s. 2.

54. AmuGruppen (1990) SPA, s. 10.

55. AmuGruppen (1990), SPA, s. 7–10, citat s. 9.

56. AmuGruppen, *Vi skapar vår framtid: AMU-Gruppen tar steg 2* (Stockholm 1991) förordet, SPA.

57. AmuGruppen, *Vi har våra rötter* (Stockholm 1991) s. 31, SPA.

58. AmuGruppen (1991), SPA, s. 19; *AMU-nytt: Nyhetsbrev om AMU-Gruppens övergång till aktieföretag*, "Nya Amu-bibeln gör målen tydliga" 8/91, RA, s. 2–3.

Trots kraftsamlingen fortsatte uppdragsmyndighetens svårigheter. Ett skäl var den tidigare nämnda möjligheten för AMV att upphandla utbildningar även av andra aktörer. Ett annat att utbildningsmarknaden när det gäller AMU-kurser kom att skilja sig åt från tidigare decennier.<sup>59</sup> En tredje möjlig förklaring till det allt mer kritiska läget kan ha varit Riksdagens beslut att kommunerna skulle stå för all förberedande utbildning i SFI. Därmed förlorade AmuGruppen en av sina utbildningsnischer, även om det fortsättningsvis var möjligt för AmuGruppen att erbjuda påbyggnadskurser i SFI.<sup>60</sup>

AmuGruppens tid som uppdragsmyndighet blev stegvis allt mer problematisk. Myndigheten klarade helt enkelt inte av att gå ifrån att vara en anslagsmyndighet till att bli en uppdragsmyndighet som skulle bära sina egna kostnader. Enligt Torbjörn Bredelöw var anledningen decentraliseringen och den friare styrningen. De hade inburit att det inte fanns några centralt beslutade riktlinjer för organisationen. Eller som Riksdagens revisorer i sin granskning av AmuGruppen beskrev det, "det största problemet för koncernen [...] var avsaknaden av en enhetlig strategi".<sup>61</sup> Differentieringen medförde att myndigheten varken klarade av att hålla sig inom sina finansiella ramar eller att vara konkurrensutsatt.<sup>62</sup>

Regeringens lösning på problemet blev att tillsätta en utredning för att undersöka möjligheterna att bolagisera myndigheten, eftersom verksamheten var "konkurrensutsatt och affärsmässig".<sup>63</sup> Med liknande argument förespråkade även AmuGruppens styrelse en bolagisering.<sup>64</sup> I sitt nyhetsbrev *AB-nytt*, skrev styrelsen i mars 1992 att de uppfattade att regelstyrningen var skriven för anslagsmyndigheter, vilket gjorde det svårt för styrelsen att ta något formellt ansvar i uppdragsmyndigheten. En bolagisering skulle, enligt styrelsen, göra det enklare för AmuGrup-

59. Ds 2000:38 s. 123.

60. För en diskussion kring detta se Skolverket, *Vem älskar SFI? Utvärdering av svenskundervisning för invandrare – en utbildning mellan två stolar*, Skolverkets rapport nr 131 (Stockholm 1997) s. 19–21.

61. Riksdagens revisioner, *Förslag till riksdagen 1996/97:RR8 Riksdagens revisorers förslag angående AmuGruppen AB* (Stockholm 1997) s. 17.

62. Bredelöw (1999) s. 17–18.

63. SOU 1992:123, *Ett hav av möjligheter: AMU-Gruppen på väg mot 2000-talets utbildningsmarknad* (Stockholm 1992) s. 13.

64. AmuGruppen, Brev till Regeringen, Arbetsmarknadsdepartementet, *AmuGruppens bolagisering*, 28/10 1991, Eget tryck, 1987–1993, Handlingar rörande ombildning till aktiebolag 1991–1992, Amu-Gruppen Huvudkontoret, B5:4, RA.

pen att bedriva sin verksamhet.<sup>65</sup> Styrelsen påtalade alltså de svårigheter som de såg fanns för statliga verk och myndigheten att verka på den öppna marknaden.<sup>66</sup>

Den statliga utredningens betänkande *Ett hav av möjligheter* (SOU 1992:123) blev klar i november 1992. Bredenlöv påpekar i sin analys av förändringen inom AMU att utredningens titel gav fel associationer. Framtiden för AMU såg inte ut att bli något lugnt hav, "en oceanångare bland många fritidsbåtar och ett hav full av hajar och minor", hade enligt honom varit en bättre metafor.<sup>67</sup>

I den statliga utredningen påtalades det ånyo att arbetsmarknadsutbildningen var ett av arbetsmarknadspolitikens viktigaste medel och för att så även skulle vara fallet i framtiden behövde verksamheten både reformeras och den "statliga styrningen kanaliseras via Arbetsmarknadsverkets beställningspolitik". Utgångspunkten var att AmuGruppen skulle arbeta efter strikta "affärsmässiga principer och kontrolleras av marknaden". I ett första skede handlade det om bolagisering med helstatligt ägande därefter, i slutet av 1990-talet, skulle det prövas om verksamheten även borde privatiseras.<sup>68</sup> Riksdagen gick på utredningens förslag och beslutet innebar att AMU blev ett statligt helägt bolag under Arbetsmarknadsdepartementet.<sup>69</sup>

För att få med personalen på omställningen startade AmuGruppen hösten 1992 tillsammans med företaget Prata Teamet utbildningen "Prata bolag". Under våren 1993 gick sedan utbildningssatsningen på turné i landet. Tanken var att all personal skulle känna en stolthet för organisationen och en samhörighetskänsla med sin arbetsplats. Genom att tala om organisationens framtidsvisioner skulle personalen förstå att bolagisering var tidens melodi.<sup>70</sup>

65. *AB-nytt*, "Politiskt beslut avgör", nr 2 (1992), RA, s. 1; *AB-nytt*, "Därför blir vi bolag!", nr 3 (1992) RA, s. 1.

66. Jfr Berg (1999) s. 20–25.

67. Bredenlöv (1999) s. 15–18, citat s. 18.

68. SOU 1992:123, s. 12, 80–85, citat s. 12.

69. SOU 1992:123, s. 30–32; regeringens proposition 1992/93:152, *om ombildning av Amu-gruppen till bolag* (Stockholm 1992).

70. "Prata Bolag: Brev från Berit Rollén", 5/8 1992, AMU-Gruppen Huvudkontoret, Eget tryck, 1987–1993, B5:4, RA; "Prata Bolag: Brev till alla direktörer", 11/2 1993, AMU-Gruppen Huvudkontoret, Eget tryck, 1987–1993, B5:4, RA; *AMU-Nytt*, "Prata bolag: Utbildning för alla", nr 7, (1992), RA. Se även "Information från AMU-Gruppens styrelse till dig som vill veta mer om AMU-Gruppens aktiebolagisering", (1991), Handlingar rörande ombildning till aktiebolag 1991–1992, AMU-Gruppen Huvudkontoret, Eget tryck, 1987–1993, B5:4, RA.



*AmuGruppen AB – ett utbildningsföretag i för stor kostym (1993–2000)*

Efter bolagiseringsbeslutet avvecklades uppdragsmyndigheten och ett nytt bolag, AmuGruppen AB, skapades med start 1 juli 1993. Huvudkontoret fick vara kvar i Stockholm, medan de tjugotre länsmyndigheterna omvandlades till nio dotterbolag. I samband med detta byttes delar av ledningen ut både centralt och lokalt och även en stor del av personalen hos den "gamla" myndigheten varslades om uppsägning. Enligt Bredenlöv berodde det "dels på en minskad efterfrågan på AmuGruppens tjänster, d.v.s. en vikande marknad, dels på att man ville ha frihet att rekrytera 'lämplig' personal i samband med 'nystarten'".<sup>71</sup>

Den tidigare generaldirektören Berit Rollén fick vid bolagiseringen inte förnyat förtroende, i stället blev centerpartisten Larz Johansson VD för aktiebolaget. Arbetsmarknadsministern Börje Hörnlunds, även han centerpartist, tillsättning av Larz Johansson på posten vållade en del turbulens under våren och försommaren 1993.<sup>72</sup> Han ansågs inte vara lämplig som VD för det nya bolaget. AmuGruppens ordförande och tillika bolagiseringskommitténs ordförande Håkan Hansson avgick med omedelbar verkan från sin post i mars 1993.<sup>73</sup> Hansson, för övrigt också han en tidigare riksdagsledamot för centerpartiet, kommenterade själv sin avgång med att i arbetet med bolagiseringen

låg bl.a. att på professionella grunder rekrytera kompetenta personer till koncernstyrelsen och koncernledningen. [...] Ägaren dvs. regeringen, har nu meddelat att man genom ett rent politiskt förfarande avser utse koncern-VD för det nya AMU-Bolaget. Det innebär att regeringen har ändrat inriktningen.<sup>74</sup>

71. Bredenlöv (1999) s. 48.

72. *AmuNytt*, "Sagt och skrivet", 3 (1993) s. 2 RA. I Börje Hörnlunds memoarer nämns inte ombildningen av AmuGruppen eller tillsättningen av Larz Johansson alls. Se Börje Hörnlund, *Vägen till politisk hemlöshet: En memoarbok* (Stockholm 2011); "Bråk om ny VD för Amu-gruppen", *DN* 28/2 1993.

73. *AmuGruppen blir bolag: Ett nyhetsbrev till alla medarbetare i Amu-Gruppen*, "Larz Johansson ny VD för AMU-Gruppen" 1 (1993).

74. *AmuGruppen blir bolag: Ett nyhetsbrev till alla medarbetare i Amu-Gruppen*, "Håkan Hansson avgår" 1 (1993) s. 1, RA. Håkan Hansson hade tidigare också arbetat som marknadschef på Föreningsbanken, se "Kommitté ska förbereda AMU-Gruppens bolagisering", utkast till artikeln till *AB Nytt* nr 6: Kommitténs sammansättning och direktiv, Handlingar rörande ombildningen till aktiebolag 1992–1993, Bolagiseringskommittén 1992–1993, Amu-Gruppen, Huvudkontoret, F23A:2, RA.

Koncernledningen beklagade i ett pressmeddelande Hanssons avgång och riktade samtidigt kritik mot regeringens hanterande av ärendet som de menade hade försenat ombildningen.<sup>75</sup> Utanför organisationen kritiserades också utnämningen av Larz Johansson. Bland annat anmälde nydemokraten Harriet Colliander utnämningen till Konstitutionsutskottet. Colliander motiverade sin anmälan med att till *Dagens Nyheter* säga att: "Larz Johansson är ett flagrant typexempel på tveksamma politiska utnämningar [...]. Han har varit kommunalpolitiker, lantbrukare och riksdagsman men aldrig skött ett företag. Ändå ska han bli chef för över fem tusen personer."<sup>76</sup> Konstitutionsutskottet tog inte upp frågan utan påpekade enbart att det var bolagsstyrelserna som tillsatte VD:ar och därför inget som utskottet kunde behandla.<sup>77</sup>

Till Johanssons meriter hörde att han hade haft i uppdrag att utreda vuxenutbildningens utmaningar och hur statens roll som beställare av vuxenutbildning skulle se ut framöver. I utredningens betänkande *Kunskapens krona* diskuterades även AMU:s framtid, inte minst dess nära samröre med AMS som enligt Larz Johansson, till följd av att flera utbildningsföretag fanns på marknaden, skulle komma att förändras.<sup>78</sup> Och i *AmuNytt* bemötte Larz Johansson kritiken mot honom med orden: "Nej jag tänker inte kommunalisera AMU-Gruppen. Nej bolagiseringskommitténs förslag ska inte frångås. Nej, det är inte Börje Hörnlunds som gett en kompis ett chefsjobb. Nej, jag är inte lantbrukare."<sup>79</sup>

Larz Johanssons kommentar om kommunalisering kan ha att göra med att han var en av dem som tidig ställde sig bakom skolminister Göran Perssons (S) förslag om att kommunalisera den obligatoriska skolan 1989.<sup>80</sup> Möjligen, som ett sätt att dämpa kritiken, rekryterades under sommaren Per Wilhelmsson som vice VD för AmuGruppen

75. Pressmeddelande 22/3 1993, Pressmeddelanden 1985–1993, Eget tryck 1987–1993, Amu-Gruppen Huvudkontoret, B5:4, (RA); *AmuGruppen blir bolag: Ett nyhetsbrev till alla medarbetare i Amu-Gruppen*, "Vi är djupt besvikna över er hantering" 1 (1993), RA, s. 2.

76. Björn Jerkert, "Politiska utnämningar vållar strider", *DN* 8/4 1993.

77. Konstitutionsutskottets betänkande, 1992/93: KU30, *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning* (Stockholm 1993).

78. SOU 1993:23 *Kunskapens krona* (Stockholm 1993) s. 28, 105.

79. *AmuNytt*, "Visst kan jag misslyckas", 3/1993, RA, s. 10.

80. Ringarp (2011) s. 79; Larz Johansson, "Konfotration eller resultatpolitik?", i Gunnar Richardson (red.), *Spjutspets mot framtiden: Skolministrar, riksdagsmän och SÖ-chefer om skola och skolpolitik* (Uppsala 1997) s. 177, 179–180, 187.

AB. Wilhelmsson hade ett förflutet inom bankvärlden och ansågs kanske därför mer förstå sig på marknadens principer än den tidigare politikern.<sup>81</sup>

### *Koncernledningen och konsulterna*

Den nya ledningens måtto var "Vi ska nämnas först!"<sup>82</sup> Företaget skulle inte bara erbjuda introduktions- och förberedande kurser, utan framför allt vidareutbilda redan anställda så att svensk kompetens skulle bli ett ledord i paritet med "svensk kvalitet".<sup>83</sup> För att det skulle kunna ske behövdes drastiska metoder tas till.<sup>84</sup> AmuGruppen AB gav 1993 ut en skrift med nio teser som sammanfattade vägen framåt. De första åtta teserna var alla inriktade på att göra myndigheten till ett modernt slimmat företag som genom sin kunskap och kompetens dels skulle behålla delar av sin tidigare verksamhet, dels kunna konkurrera på den öppna utbildningsmarknaden. Det handlade bland annat om att klara lönsamhetsmål för att ge ägaren, det vill säga staten, god avkastning och produkterna skulle hålla en hög kvalitet. För att lyckas konkurrera på den öppna marknaden behövde även personalen och ledningen ha hög kompetens inom området. Dessutom fodrades ett ökat fokus både på intern och på extern marknadsföring. Den nionde och sista punkten skilde sig åt från de övriga, genom att mer direkt vända sig med en uppmaning till de anställda att helhjärtat ställa sig bakom förändringen.<sup>85</sup> Det handlade, enligt Larz Johansson, om att få alla medarbetare att förstå vilka förutsättningar som skulle gälla i verksamheten framöver.<sup>86</sup> Enligt Bredenlöv var anledningen till att den centrala ledningen ville förändra

81. Bredenlöv (1999) s. 48.

82. *Bergslagstvärs personaltidning för AmuGruppen Bergslagen*, "Tio strategier för framgång", 7 (1995) s. 7, SPA; *Bergslagstvärs*, "Vi ska nämnas först!", 2 (1995), (SPA), s. 6. Jfr Bredenlöv (1999) s. 15–18.

83. AmuGruppen (1991). Utmärkelse "Svensk Kvalitet" instiftades av institutet för Kvalitetsutveckling, SIQ på 1990-talet, med syfte att hjälpa företaget att utvärdera sin verksamhet och lyfta fram goda exempel när det gäller kvalitetsarbetet. Se *Bergslagstvärs*, "Utmärkelsen svensk kvalitet", 6 (1994) s. 12.

84. Bredenlöv (1999) s. 42. Jfr diskussionen inom AMU under 1993 om samhällets uppfattning om organisationen i Bolagskommittén, "Omvärldsfaktorer" 10/3 1993, handlingar rörande ombildningen till aktiebolag 1992–1993, Bolagiseringskommittén 1992–1993, Amu-Gruppen Huvudkontoret, F23A:2, RA.

85. AmuGruppen, *Den övergripande affärsidén: "Vi stärker svensk konkurrenskraft genom att utbilda för ett arbetsliv i förändring."* 9 teser. *En övergripande strategi*, (Stockholm 1993), SPA.

86. AmuGruppen (1993), RA, s. 1.

verksamheten i enlighet med de nio teserna både för att man ansåg sig mer konkurrensutsatt än tidigare och för att man ville forma en mer "kundorienterad" organisation.<sup>87</sup> Enligt utredningen *Kunskapens krona* stod AmuGruppen budgetåret 1991/92 för 55 procent av all upphandlad arbetsmarknadsutbildning, därefter kom i fallande skala kommunerna (20 procent), Studieförbunden (4 procent), folkhögskolorna (2 procent), högskolorna (1 procent) och övriga (totalt 18 procent).<sup>88</sup>

Uppdraget att omstöpa AmuGruppen till ett modernt marknadsorienterat företag gick till konsultföretaget Cap Gemini. En styrka med konsultföretaget var att de verkade ha ett "helhetskoncept rörande frågan om 'marknadsorientering av företag'", vilket enligt beskrivningen av Bredenlöv, "var just den kur AmuGruppen efterfrågande".<sup>89</sup> Cap Gemini genomförde under hösten 1993 en förstudie som gav koncernledningen en bild av de utmaningar som fanns inom företaget.<sup>90</sup> I underlaget till ledningen pekade Cap Gemini på fyra områden som de ansåg AmuGruppen AB skulle fokusera på. Det handlade om försäljning, produktionsutveckling, produktionsförmåga och snabba vinster, att kort sagt spara och öka intäkterna.<sup>91</sup> Processen att renodla gick helt i linje med den förvaltningspolitiska nydaningen, exempelvis genomgick trafik- och transportsektorn en liknande process ungefär vid samma tidpunkt. Företagsekonomerna Jacobsson och Mujkic anser i sin analys av SJ:s omorganisering, att det fanns två orsaker bakom tanken med att renodla och föra in mer marknadsmässigt tänkande i förvaltningen under perioden. Den första var att öppna upp för "framtida konkurrens" och den andra att se till att SJ inte återkommande äskade mer medel från staten.<sup>92</sup>

87. Bredenlöv (1999) s. 49.

88. Tabell III "Personer som påbörjat upphandlad arbetsmarknadsutbildning fördelade på utbildningsgivare budgetåret 1991/92", AMS, Utbildningsenhetens rapport 8/92, SOU 1993:23 s. 38.

89. Bredenlöv (1999) s. 50.

90. Bredenlöv (1999) s. 42, 50, 58.

91. "Problem att lösa men också stora möjligheter för AmuGruppen", *713 dagar kvar, en tidning kring AMU-Gruppens förändringsarbete* 3 (1994) s. 2, SPA. Jfr "Bolero på er, allihop!" *Bergslagstvärs* 4 (1994) s. 3, SPA; AmuGruppen AB, *Bolero – en sammanfattning av varför vi måste förändra oss och vad förändringsarbetet ska leda till* (Stockholm 1994), SPA.

92. Bengt Jacobsson & Lenora Mujkic, "Historien bakom trafikverket", i Bengt Jacobsson & Göran Sundström, (red.), *En modern myndighet: Trafikverket som ett förvaltningspolitiskt mikrokosmos* (Lund 2017). Jfr också Berg (1999) s. 21–22, 24, 205–207.

*Till toner av Bolero*

Inom AmuGruppen AB fick förändringsprojektet namnet "Bolero" och Cap Gemini kom även fortsättningsvis att ansvara för arbetet och att verkställa den nya verksamhetsidén, medan företagens ledning såg till att personalen aktivt deltog i utvecklingsarbetet.<sup>93</sup> I januari 1994 började det gemensamma arbetet för AmuGruppens ledning och Cap Gemini att få med personalen på organisationsförändringen. Koncernledningen och konsultföretaget samlade de drygt 100 cheferna inom AmuGruppen AB till ett möte i Visby. Till toner av Ravels "Bolero" presenterade Larz Johansson och Per Wilhelmsson underlaget och åtgärderna som enligt konsulterna behövdes göras för att AmuGruppen AB skulle nå upp till sina sex affärsmål innan 1996.<sup>94</sup> Affärsmålen var för det första att kunderna skulle uppfatta AmuGruppen som en professionell samarbetspartner i kompetensutvecklingsfrågor. Det andra och tredje målet var att bolaget dels skulle nomineras till utmärkelsen "Svenskt Kvalitet", dels ha en lönsamhet som motsvarade 5 procent av koncernens rörelseintäkter. Mål fyra, fem och sex handlade om bolagets utbildningsvolym. Det skulle uppgå till minst 60 procent av den upphandlade arbetsmarknadsutbildningen, och minst 70 procent av försäkringskassans rehabiliteringsutbildningar, samt slutligen omsätta minst 800 miljoner kronor på företagsutbildningsmarknaden.<sup>95</sup>

Vikten av att tidsplanen följdes markerades också med att det gavs ut en dagstidning *X dagar kvar*, där X stod för antalet dagar som var kvar fram till att affärsmålen skulle vara uppfyllda, det vill säga den 31 december 1995. Ett informationsbrev *Bra blir bättre* gavs också ut för att stimulera personalen till att arbeta för att 1995 skulle bli ett ännu bättre år för företaget än 1994.<sup>96</sup> För att alla skulle förstå allvaret och känna att de var en del av förändringsarbetet åkte koncernledningen ut i landet för att svara på frågor om Boleroprojektet.<sup>97</sup>

De högtflygande affärsmålen till trots lyfte aldrig aktiebolaget och i oktober 1995 avgick Larz Johansson som VD.<sup>98</sup> En tidigare medarbetare

93. AmuGruppen AB (1994), SPA.

94. 713 *dagar kvar* (1994) s. 2; "Bolero", *Bergslagstvärs* 1 (1994) s. 2. Jfr Bredenlöv (1999) s. 55.

95. AmuGruppen AB (1994) sista sidan. Jfr 713 *dagar kvar* (1994) s. 8; "Bolero – vi är ur startgroparna", *Bergslagstvärs* 5 (1994) s. 9.

96. "Bolero", *Bergslagstvärs* 1 (1994) s. 2; Bredenlöv (1999) s. 51.

97. Se exempelvis "Larz och Per bjuder upp till Bolero!", *Bergslagstvärs* 3 (1994) s. 10; "Bolero för all framtid", *Bergslagstvärs* 3 (1994) s. 10–11.

98. Lisbeth Brattberg, "Amugruppen utan chef", *DN* 8/10 1995.

inom AmuGruppen har beskrivit organisationsförändringarna under perioden med orden: "[O]mvärlden förstod oss inte, trots vårt interna arbete. [...] Allt flera konkurrenter med liten, smidig och lättändrad kostym dök upp på marknaden och plockade allt fler russin ur kakan."<sup>99</sup> Företaget klarade således inte av, trots ledningens försök att både se problemen och att hitta lösningar, att ställa om verksamheten så att AmuGruppen stod sig i den ökade konkurrensen.

### *Staten – en passiv ägare?*

År 1996, det vill säga tio år efter det förändrade huvudmannskapet för arbetsmarknadsutbildningskurserna införts, diskuterades inom AmuGruppen AB utvecklingen och det som framkom var att organisationen även i fortsättningen hade ett "imageproblem". Enligt företagets egen analys var skälen till att myndigheten både drev "kvalificerad yrkesutbildning med hög placeringsgrad och allmänna utbildningssatser av sysselsättningskaraktär i samma organisation".<sup>100</sup> Detta var något som man behövde komma tillrätta med, både för att allmänheten genom media skulle få en sannare bild av AMU, men också för att ägaren (staten) skulle kunna förstå de olika rollerna som AmuGruppen AB spelade på utbildningsmarknaden och för arbetsmarknadspolitiken. För att få till en bättre dialog med staten lyfte koncernledningen särskilt fram fyra punkter. Det handlade för det första om ägarrollen, för det andra och tredje om rollen att både finansiera och styra marknaden, samt för det fjärde att ta konsekvenserna av de tre förstnämnda "vid snabba, inom AmuGruppen icke hanterbara, förändringar av arbetsmarknadspolitiken".<sup>101</sup>

Koncernledningens punkter gick väl i linje med den kritik som bland annat Riksdagens revisioner hade fört fram om att staten som ägare var för passiv.<sup>102</sup> Ett annat möjligt skäl är att AmuGruppens styrelse inte riktigt förstod marknadslogikens påverkan på verksamheten, vilket medförde att de inte tog det utvidgade handlingsutrymmet som staten genom sin passivitet gav företaget. Till bilden hör också den allmänna fi-

99. Stenåke Petersson, "Några ord om resandets förnöjelse och förtretligheter: Hågkommet och nedskrivet av Stenåke Petersson inför en heldag med temat 'Färden mot den nya världen' i april 1999 i Leksand", odaterad, SPA.

100. AmuGruppens koncernstyrelse, "AmuGruppens Förändringsprojekt: Sammanfattande slutsatser och rekommendationer", 19/11 1996, SPA, förord.

101. AmuGruppens koncernstyrelse (1996) SPA, s. 2.

102. Jfr Riksdagens revisioners redogörelse 1996/97:RR1, Årsredovisning för 1995/96 (Stockholm 1997) s. 23.

nansiella nedgången inom statlig förvaltning som i mitten av 1990-talet innebar att det inte fanns några pengar att skjuta till från statens sida. Det i sin tur hade att göra med 1990-talets ekonomiska kris, som bland annat ledde till höga marginalräntor 1992 och att den fasta växelkursen övergavs. Arbetslösheten steg kraftigt, från att ha legat på 1,6 procent 1990 till att 1993 vara uppe i 8,2 procent.<sup>103</sup> Parallellt sjönk kommunernas skatteintäkter inte minst eftersom staten förbjöd kommunerna att höja kommunskatten under åren 1991–1993.<sup>104</sup>

Ytterligare en försvårande omständighet för företaget var att samtidigt som staten var passiv som ägare, var staten aktiv på andra områden som tangerade AmuGruppen. Historiskt har arbetsmarknadsutbildningen setts som ett arbetsmarknadspolitiskt verktyg. Vid en finansiell kris och den påföljande arbetslösheten borde staten, om den hade följt sina tidigare politiska intentioner, satsat ännu mer på AmuGruppen. Men i mitten av 1990-talet valde staten i stället att minska på antalet platser inom arbetsmarknadsutbildning. Exempelvis minskade platsantalet från cirka 46 000 år 1996 till att ett år senare vara nere på cirka 15 000.<sup>105</sup> Samtidigt utökades utbildningsplatserna på högskolorna och Kvalificerad Yrkesutbildning (KY) liksom det nystartade Kunskapslyftet. Det satsades likaså mer på andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder såsom arbetsplatsintroduktion (API), arbetsmarknadsutveckling (ALU) och Datortek.<sup>106</sup> Ytterligare en svårighet för AmuGruppen var dess stora beroende av sina största kunder länsarbetsnämnderna och arbetsförmedlingen samt lagen om offentlig upphandling (LOA) som från och med 1994 även gällde upphandling av arbetsmarknadsutbildning.<sup>107</sup> Den ökade konkurrensen från andra utbildningssamordnare, tillsammans med AmuGruppens möjlighet att verka som ett företag på den öppna marknaden ledde ånyo till en kris inom organisationen.<sup>108</sup>

103. Se exempelvis SCB, *Statistisk årsbok för Sverige 2004* (Stockholm 2003) s. 271.

104. SFS 1990:608, *Om tillfällig begränsning av kommunernas rätt att ta ut skatt; SFS 1992:672, Om begränsning av kommunernas rätt att ta ut skatt för år 1993.*

105. AmuGruppens koncernstyrelse (1996), SPA, s. 1.

106. AmuGruppens koncernstyrelse (1996), SPA, s. 9.

107. AmuGruppens koncernstyrelse (1996), SPA, bilaga 1 s. 2; Ds 2000:38 s. 124, 130.

108. Jfr Berg (1999) s. 207–208, 212–215.

### *Färden framåt för AmuGruppen*

AmuGruppen försökte på olika sätt anpassa sig till det nya läget. Ledorden blev marknadsanpassning, kostnadseffektivitet och styrbarhet. Det handlade om att vara i kontakt med potentiella kunder i närområdet, ha mer flexibla kurser och kurslängder samt att sätta upp gemensamma mål för hela organisationen.<sup>109</sup>

Den nya styrelsen som tillträdde sommaren 1996 initierade tillsammans med ledningen ett förändringsarbete som de i slutet av samma år presenterade. Deras förslag på åtgärd var dels att införa "Ett50", det vill säga reducera kostnaderna redan under hösten 1996 med 50 miljoner kronor, för att säkerställa ett noll-resultat 1996, dels bryta ner organisationen i tre affärsområden. Det senare innebar: 1) yrkesutbildning med syfte att utbilda arbetslösa till arbete och utbilda anställda i arbete; 2) medborgarutbildning med syfte att öka individers anställningsbarhet; 3) breddutbildning med syfte att kompetensutveckla stora medarbetargrupper hos offentliga och privata arbetsgivare inom områden som till exempel miljö och kvalitet.<sup>110</sup> Strategin var således att koncentrera verksamheten mot lönsamma områden eller som ledningen själv beskrev det: "[U]ppdelningen är en följd av olikheterna vad gäller kundvärde och köpbeteende hos de olika kundgrupperna. Härtill kommer att även konkurrenssituationen skiljer sig åt på de olika marknaderna."<sup>111</sup> Indelningen av verksamheten i tre områden var således ett sätt att renodla uppgifterna, öka affärsorienteringen och möjligheterna till strategisk styrning av affärerna samt att förbättra lönsamheten.<sup>112</sup> Sättet att argumentera ligger nära den andra fasen i Bergs analysmodell, där det handlar om att renodla och koncentrera sig på viss produktion av varor och tjänster.<sup>113</sup>

Trots alla projekt såsom "Bolero", "Ett50", "Q95" och "Lyft på locket" lyckades ledningen ändå inte göra AmuGruppen AB tillräckligt konkurrensstarkt. Ytterligare förändringar måste till och under 1997 omorganiseras det tidigare moderbolaget och dotterbolagen åter, denna gång till tre olika affärsområden: yrke, växa och delta. De tre affärsområden

109. Bolagiseringskommittén, "Omvärldsfaktorer", 10/3 1993 Bolagiseringskommittén 1992-1993, Handlingar rörande ombildningen till aktiebolag 1992-1993, AMU-Gruppen, huvudkontoret, Handlingar rörande ombildning till aktiebolag 1992-1993, F23A:2, RA.

110. AmuGruppens koncernstyrelse (1996) s. 1, 5, 10, samt bilagan "Sammandrag av affärsprojektens rapporter", SPA.

111. AmuGruppens koncernstyrelse (1996), SPA, s. 2.

112. AmuGruppens koncernstyrelse (1996), SPA, s. 2.

113. Berg (1999) s. 20-25



leddes nationellt av tre affärsområdeschefer. Ute i regionerna fanns det sedan nio regionchefer som styrde arbetet i sina geografiska områden.<sup>114</sup> I samband med omorganisationen påbörjades projektet "Se om vårt hus", vars syfte liksom tidigare projekt var att stärka företagets konkurrenskraft. Bland annat varslades omkring 700 anställda för att verksamheten skulle passa in i den nya smalare kostymen.<sup>115</sup>

Året därefter, 1998, lades planerna för de kommande fyra åren fram av VD:n Peter Carrick. Det nya projektnamnet var "Färden mot den nya världen". Genom att citera Karin Boye, "Nog finns det mål och mening med vår färd. Men det är vägen som är mödan värd" och "Bryt upp, bryt upp!", diskuterades i skriften *Huset & Torget* vägen framåt mot 2002.<sup>116</sup> AmuGruppen skulle bli mer konkurrenskraftig och "kunna leverera dubbla kundvärdet till nuvarande prisnivå".<sup>117</sup> För att visionen skulle kunna uppfyllas gällde att tänka nytt och inte vara fast i hur utbildningen tidigare hade bedrivits i de gamla AMU-centren. Eller som ledningen uttryckte det: "[V]i har i likhet med de gamla egyptierna tänkt för mycket i termer av 'pyramider', stora stenhus som ska finnas där för alltid." De fortsatte, i stället "borde vi försöka efterlikna beduinerna, leva med billiga och flexibla 'tältläger', som slås upp där vi finner överlevnads-möjligheter, d.v.s. affärer och som enkelt kan flyttas när jobbet är gjort. Det ger konkurrenskraft."<sup>118</sup>

Efter varje stycke i skriften *Huset & Torget* fanns frågor till medarbetarna som skulle få dem att fundera på hur de själva skulle kunde bidra till utvecklingen. Till citatet ovan om pyramider och beduiner frågades det bland annat "Vilket företag är farao med pyramid på er ort? Vilket är beduin?"<sup>119</sup> Målet var att AmuGruppen skulle finnas mitt i staden och genom de nya möjligheter som IT skapade även virtuellt. De skulle dra till sig de bästa kunderna genom att stå för nydanande pedagogik, metodik och teknik. De skulle också mera än förut samarbeta med KY-utbildningarna och högskolorna. Kort sagt, vara bäst när det gällde det

114. "AmuGruppen AB affärsområde Växa", upprättat av Stenåke Petersson 13/4 2000, SPA.

115. Christer P. Svensson, "Utvärdering av AmuGruppens projekt omställning", april 1998, SPA, bilaga 1, s. 1-2.

116. AmuGruppen AB, *Huset & Torget: Verktyg på färden mot den nya världen* (Stockholm 1998), SPA, s. 9, 15.

117. AmuGruppen AB (1998), SPA, s. 14.

118. AmuGruppen AB (1998), SPA, s. 17.

119. AmuGruppen AB (1998), SPA, s. 17.

livslånga lärandet.<sup>120</sup> Uppmaningen var att AmuGruppen såväl bokstaveligen som bildligt skulle ta sig ur sitt eget hus och möta kunderna där de fanns. Men det gällde att snabba sig; tiden var knapp. ”Konkurrensen skärps bl. a genom att den nya tekniken förändrar möjligheterna att arbeta. Vi kan inte vänta. På alla orter är det dags att inleda *Färden mot den nya världen*.”<sup>121</sup>

Liksom vid projektet ”Bolero” åkte ledningen även denna gång ut i landet för att på plats diskutera innehållet i *Huset & Torget* samt att arbeta med SWOT-analyser för att bedöma styrkorna och svagheter som fanns på orterna.<sup>122</sup> Inför det mötet skrev den tidigare AMU-chefen i Örebro:

Trots att arbetstakten skruvats upp för varje dag och trots att vi hänger oss åt compact living känns det allt mer tomt, ödsligt och övergivet. [...] Och nu är det alltså dags igen. Den här gången ställs en cykel till förfogande för att starta färden mot den nya världen. [...] På två hjul, med våra bens kraft och med fokus på commitment, professionalitet och proaktivitet ska vi trampa på mot den nya vägen.<sup>123</sup>

Men Peter Carrick engagemang gick inte att rucka. Tillsammans med färdledarna, det vill säga regioncheferna, skulle ledningen visa på den väg som AmuGruppen måste ta för att fortsättningsvis finnas kvar på marknaden.

### *Lernia AB – ett företag med framtidstro?*

I ett tal vid Färdledarforumet på Arlandia i mars 1999 beskrev Peter Carrick framtiden med orden: ”[B]lir Färden fullt ut det vi hoppas och förväntar oss, kommer alla medarbetare att märka att vi är på väg att bli ett nytt företag. Ett företag med framtidstro som kanske uppstår vid skiftet till nästa årtusende.”<sup>124</sup> Så blev det också, i mars 2000 bytte AmuGruppen AB namn till Lernia AB. Anledning till namnbytet

120. Peter Carrick, ”Tal vid Färdledarforum” 10/3 1999, SPA, s. 5–6.

121. AmuGruppen AB (1998), SPA, s. 30.

122. ”Färden mot den nya världen” Möte på Korståppan Hotell och Konferens i Leksand 19/4 1999, SPA.

123. Stenåke Petersson, ”Några ord om resandets nöje och förtretligheter: Hågkommet och nedskrivet av Stenåke Petersson inför en heldag med temat 'Färden mot den nya världen', april (1999), SPA.

124. Stenåke Petersson (1999), SPA; Carrick (1999), SPA, s. 7.

beskrevs i broschyren *Framtiden: Så här ska det gå till*: "Vi har ändrat inriktning mot nya kunder och vi har skaffat en organisation som passar för det. Det är stora förändringar för ett företag. Så stora att vi på sätt och vis har bytt personlighet. Därför byter vi också namn ..." <sup>125</sup>

Företagets affärsidé skulle dock även fortsättningsvis vara att "utveckla de många för ett föränderligt arbetsliv". AmuGruppens affärsidé och ledmotiv – "proaktivitet, professionalism och commitment" – ansågs fortfarande vara gångbara. Det nya var att företaget mer skulle satsa på andra kundgrupper samt utveckla nya tjänster och produkter. <sup>126</sup> Trots nytänkandet verkar Lernia AB fortsätta bygga sitt renommé på sina föregångares historia. På deras hemsida beskriver de sig själva som "[E]n av Sveriges ledande kompetenspartners inom utbildning, bemaning och omställning", med nästan hundra års erfarenhet. <sup>127</sup>

Lernia AB är sedan starten ett helägt statligt aktiebolag. År 2011 fick en extern konsult i uppdrag att se över statens ägarroll främst bland de bolag som inte längre ansågs ha ett särskilt samhällsuppdrag och som verkade på en marknad med full konkurrens. Bland dessa fanns förutom Lernia, bland andra SAS, Telia Company, SBAB och Svenska Skeppshypotekskassan. <sup>128</sup> Revisionerna höll med konsulten och Riksdagen beslutade i enlighet med detta att bemyndiga regeringen att avyttra sina aktier i bolaget. Men trots flera motioner om avyttrande har ännu ingen förändring gällande ägandet av Lernia AB skett. <sup>129</sup>

125. Lernia AB, *Framtiden: Så här ska det gå till* (Stockholm 2000) SPA.

126. Lernia AB, (2000) SPA.

127. Lernia AB, "Vår historia", <<https://www.lernia.se/om-lernia/var-historia/>> (10/8 2020).

128. Riksrevisionen, *Statens bolagsinnehav: Aktualiteten i det statliga bolagsinnehavet*, RiR 2017:1, Dnr 3.1.1- 2016-0151, (Stockholm 2016) s. 8, 24, 37, <<https://data.riksdagen.se/fil/73372BAD-C13D-479E-ABD4-DADF5B1BF1F5>> (10/8 2020).

129. Angående avyttrande se Motion 2011/12:N305, *Försäljning av Lernia*, av Mats Gerda och Helena Bouveng (M); prop. 2012/13:1; Näringsutskottets betänkande 2012/13:NU1 *Utgiftsområde 24 Näringsliv*; Motion till riksdagen 2012/13:N341 *Utgiftsområde 24 Näringsliv*, av Jonas Sjöstedt (V) m.fl.; Näringsutskottets betänkande 2017/18:NU4. Gällande bolagets nuvarande ställning se Lernia AB, Årsstämma 24/4 2020, <<https://cdn-lernia-se-media-prod.azureedge.net/globalassets/om-lernia/bolagsstyrning/protokoll-arsstamma-2020---hemsida.pdf>> (10/8 2020); Regeringens skrivelse 2019/20:140, *2020 års redogörelse för företag med statligt ägande* (Stockholm 2020) s. 7, 12, 23, 25, 59.

### Sammanfattning

Uppsatsen har behandlat AmuGruppen förändring från myndighet till ett konkurrensutsatt utbildningsföretag. Utgångspunkten har varit att undersöka hur och vilka skäl som angavs vid bildandet av uppdragsmyndigheten och bolaget, samt att utreda statens roll och agerande i reformprocesserna. Det som framkommit är att avregleringen och marknadsanpassningen av offentlig förvaltning kom att få stor påverkan på AmuGruppen. I mångt och mycket kan man säga att förändringen inom organisationen från myndighet till aktiebolag följde en liknande process som den av Anders Berg beskrivna omvandlingen av affärsverken.<sup>130</sup> Även om Lernia AB, som företaget numera heter, ännu inte har avyttrats.

Reformeringen av AmuGruppen skedde i två steg. I den första fasen handlade det om en omformering från anslagsmyndighet till uppdragsmyndighet, med krav att dra in vinst och täcka sina egna kostnader. Under den processen kom ett större effektiviseringstänkande in i organisationen. Samtidigt var förhållandet till den största kunden AMV komplicerat. Både AMV och AmuGruppen var myndigheter under Arbetsmarknadsdepartementet. Det framstår dock tydligt i en utredning från Riksdagens revisorer från 1997 att den ena handen på departementet inte verkat ha vetat vad den andra gjorde. Det vill säga när avdelningen som hade hand om AMV beslutade att dra in uppdragsutbildningar fick inte avdelningen som skötte kontakterna med AmuGruppen reda på förändringarna.<sup>131</sup> Vikten av att regeringen förstod sin roll i ett marknadsanpassat system diskuterades vid flera tillfällen i början av 1990-talet, bland annat i utredningen *Marknadsanpassade service- och stabsfunktioner* och i Riksrevisionsverkets skrift *Bolagisering, privatisering eller fortsatt myndighetsdrift*.<sup>132</sup>

Styrningen av organisationen var således inte adekvat och statens roll kan i det läget anses ha varit ambivalent. Statsmakten hade motiverat förändringen med att det dubbla huvudmannaskapet som tidigare hade

130. Berg (1999).

131. Riksdagens revisioner, *Förslag till riksdagen 1996/97:RR8. Riksdagens revisorers förslag angående AmuGruppen AB* (Stockholm 1997).

132. SOU 1991:40 *Marknadsanpassade service och stabsfunktioner: Ny organisation av stödet till myndigheter och regeringskansli* (Stockholm 1991) s. 34–36, 47–52; Riksrevisionsverket, *Bolagisering, privatisering eller fortsatt myndighetsdrift? En introduktion till olika frågor om huvudmannaskap och driftform för statliga affärsverksamhet*, RRV 1994:7 (Stockholm 1994) s. 53–57.

funnits gällande AMU-kurserna mellan SÖ och AMV hade varit en stelbent och trögrörlig konstruktion. En uppdragsmyndighet ansågs därför ligga mer i tiden och passa förnyelsearbetet inom politiken. Samtidigt fanns många av de tidigare regelverken kvar men det tillkom också nya som gjorde det svårt för AmuGruppen att kunna konkurrera på liknande villkor som andra utbildningsanordnare såväl offentliga som privata och ideella.

Fas två: bolagiseringen av AmuGruppen innebar ytterligare förändringar när det gäller statens styrning av arbetsmarknadsutbildningen. Både i AmuGruppens egna skrifter och i tidigare forskning kan man se att staten kritiserades för att vara en passiv ägare. Passiviteteten låg dock i linje med den nya styrningsmodell, NPM, som hade införts inom offentlig förvaltning. Det är också här som tanken om privatisering och konkurrens, det vill säga ökat fokus på marknadsidéer inom offentlig sektor blev påtagligare.<sup>133</sup> Politikerna skulle hålla sig borta från själva ledningen och styrningen av bolagen. Enligt Bengt Jacobsson och Göran Sundström handlade det om att ”öka distansen emellan politik och verksamhet”.<sup>134</sup> Att driva ett affärsmässigt bolag låg följaktligen på koncernledningen och företagsstyrelsens bord. Tillsammans med organisationskonsulter arbetade AmuGruppens ledning också aktivt med ett utvecklingsprojekt för att effektivisera organisationen och för att göra en konkurrensanalys. Resultatet blev, som vi har kunnat se, oftast inte de önskade, vilket genast medförde ytterligare organisationsförändringar.

Hur ska vi förstå skeendet inom AmuGruppen? Jag menar att organisationsförändringarna hade att göra med den förnyelseprocess och sedermera marknadsanpassning av offentlig sektor som skedde under perioden. AMU-kurserna var en viktig del av den statliga arbetsmarknadspolitiken. När den statliga styrningen förändrades behövde också organiseringen av arbetsmarknadsutbildningarna reformeras. Förändringar inom myndigheter och bolagiseringar av tidigare statliga verk är, som tidigare påtalats, inget specifikt för arbetsmarknadsutbildningen, utan något som låg i tiden. Det handlade om att renodla och göra de statliga myndigheterna och affärsverken mer konkurrensmässiga och

133. Jfr Ivarsson Westerberg (2014).

134. Bengt Jacobsson & Göran Sundström, ”Ett förvaltningspolitiskt mikrokosmos”, i Bengt Jacobsson & Göran Sundström (red.), *En modern myndighet: Trafikverket som ett förvaltningspolitiskt mikrokosmos* (Lund 2017) s. 24.

mer självständiga gentemot staten. Samtidigt verkar det ha varit svårt för AmuGruppen att klara av omställningen. Torbjörn Bredenlöv, som har studerat AmuGruppen med fokus på AmuGruppen Småland AB, kommer i sin analys fram till en liknande slutsats av skeendet. Han beskriver vidare att ägaren var ”snarare passiv och frånvarande och inte alls den dynamiska ägare, som man gärna vill tro finns hos alla större rörelsedrivande bolag”.<sup>135</sup> Riksdagens revisorer var inne på samma tankegångar, men menade att statens passivitet kan ha handlat om att ”konkurrensneutraliteteten på marknaden skulle värnas”.<sup>136</sup> Ett annat skäl kan, utifrån Bergs analys av affärsverken, ha att göra med autonomifasen, det vill säga att staten i ett marknadsperspektiv lät AmuGruppen själv ansvara för verksamhetens utformning och innehåll.

Möjligen var det också så att AmuGruppens ledning inte riktigt var beredda på de utmaningar och möjligheter som marknadsanpassningen innebar i form av autonomi och konkurrens, även om de själva hade föreslagit bolagiseringen. I dokumenten framstår det som att de ibland stod handfallna inför omstöpningen och förlitade sig på att dels staten skulle gå in och styra upp verksamheten, dels konsulter skulle komma med färdiga paketlösningar. Framtidstron inom organisationen fick således sig flera törnar. Det ledde till en dissonans i bygget av AmuGruppen AB, något som gjorde bolaget än mer sårbart på en marknad där konkurrenterna hade lättare att anpassa sig till marknadens logik.

Tidigare forskning har visat att det inte bara var ett ökat inflytande av nyliberala idéer som låg till grund för reformeringen av den offentliga sektorn. Utan att det var ett led i en omvandling som kom sig av att den offentliga sektorn hade varit under attack både från höger och vänster sedan 1970-talet.<sup>137</sup> Som ett led av marknadsanpassningen kom också språkbruket som användes inom de offentliga verksamheterna att förändras. Kristina Boréus har i sin studie av språket som redskap och maktmedel i svensk offentlig debatt 1969–1989 visat att begrepp som frihet och rättvisa användes allt mer under 1980-talet, samtidigt som orden demokrati och jämlikhet förlorade mark.<sup>138</sup> Även Jenny Andersson har visat hur socialdemokratin allt mer kom att betona tillväxt och kon-

135. Bredenlöv (1999) s. 60.

136. Riksdagens revisioner (1997) s. 29.

137. Ringarp (2011); Ahlbäck Öberg m. fl. (2016) s. 94–95.

138. Kristina Boréus, *Högervåg: Nyliberalismen och kampen om språket i svensk debatt 1969–1989* (Stockholm: 1994).

kurrens under samma period.<sup>139</sup> Detta skifte i språkmarkörer är också tydligt i studien av AmuGruppen. Från 1986 och framåt användes begreppen decentralisering, kunder, konkurrens och flexibilitet allt mer i både det interna och det externa materialet. Med tiden blev marknadsanpassningen än mer påtaglig genom att företaget vände sig direkt till individen, det vill säga kunderna, eftersom de till följd av utbildningsmarknadens expansion och den ökade valfriheten själva hade rätt att välja utbildning. Likaså kom lärarna i AmuGruppens material att benämnas utbildare.<sup>140</sup>

På ett generellt plan följde således AmuGruppen samma mönster som tidigare forskning har kunnat visa när det gäller marknadsanpassningen av den offentliga förvaltningen i stort. Det som särskilde AmuGruppen var dels att det oftast handlade om de som stod längst ifrån både arbetsmarknaden och utbildning, dels att reformeringen påbörjades före det som tidigare har setts som den största förvandlingen av utbildningssektorn i Sverige i modern historia – kommunaliseringen och friskolereformen i början av 1990-talet. I tidigare forskning om den obligatoriska skolans förvandling framgår det inte att lärare inom arbetsmarknadsutbildningen redan hade varit med om en marknadsisering, inte heller verkar fackförbunden ha tagit lärdom av det.<sup>141</sup> Däremot har exempelvis Niklas Stenlås visat att flera externa aktörer efter 1990-talets reformer har kommit in på skolorna och att en del skolor i konkurrens- och marknadsföringssyfte allt mer har kommit att anlita konsulter.<sup>142</sup> De privatas intresse att tillhandahålla kurser och program kan måhända kopplas till att det numera anses ekonomiskt lönsamt att bedriva utbildning. Med utgångspunkt i resultaten avser jag i en kommande studie fortsätta undersöka marknadsanpassningen och diskussionen om privat och offentlig drift, då med fokus på SFI-utbildningen och den ökade mängden etableringsföretag på området.

139. Jenny Andersson, *Mellan tillväxt och trygghet: Idéer om produktiv socialpolitik i socialdemokratisk socialpolitisk ideologi under efterkrigstiden* (Uppsala 2003).

140. Se exempelvis AmuGruppen AB (1998), SPA; Peter Carrick (1999), SPA.

141. Ringarp (2011); Niklas Stenlås *En kår i kläm: Läraryrket mellan professionella ideal och statliga reformideologier* (Stockholm 2009).

142. Stenlås (2009) s. 56.

## To the sound of Bolero: AmuGruppen's development from government agency to state-owned educational enterprise

AmuGruppen was a Swedish government agency set up to produce labour market training programmes. The article analyzes AmuGruppen's transformation from a government agency to a competitive state-owned educational enterprise between 1970 and 2000, with a main focus on the 1980s and 1990s. It is based on hitherto unused archival material and asks the following questions: what was the reason why AmuGruppen was formed and then reformed? How did the reorganizations turn out? How can the state's role and actions in the reform process be understood?

In Sweden, the transformation of labour market training took place in stages. In a first step, new management ideas were introduced (one of the key components of New Public Management, NPM). Next, followed the introduction of neoliberal market ideas (the second central component of NPM).

In the 1970s and early 1980s, responsibility for labour market training was divided between two government agencies – the National Board of Education (Skolöverstyrelsen) and the Labor Market Administration (Arbetsmarknadsverket). The implementation of policy was done by regional AMU-centers. This organization came to be considered obsolete and, in order to be more effective, the state decided to form a new government agency, AmuGruppen, in 1986.

As an executive agency, AmuGruppen would have to be self-funded and the state stipulated that the Labor Market Administration had to purchase services from the agency at market price. When costs increased the government decided in 1993 that the agency should be converted into a state-owned enterprise.

However, in its new guise AmuGruppen faced the same difficulties as the previous agency. To solve the problem, AmuGruppen took help from the consulting company Cap Gemini and launched the project "Bolero" that aimed to rationalize operations and make them cost-efficient. Despite the fact that the Swedish state was the sole owner of the enterprise that emerged from the "Bolero"-project, it was not the main driver of the process but assumed a passive role throughout the period.

*Keywords:* Swedish history 1970–2000, educational company, New public management, Labor Market Administration, privatization.