



UPPSALA  
UNIVERSITET

## BESLUT

2020-11-17 Dnr UFV 2020/1447

Utbildningsdepartementet

Box 256  
SE-751 05 Uppsala

Besöksadress:  
Dag Hammarskjölds väg 7

Handläggare:  
Anna Hagborg

Telefon:  
018-471 1492

[anna.hagborg@uadm.uu.se](mailto:anna.hagborg@uadm.uu.se)

### **Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning (SOU 2020:33)**

#### **Beslut**

Härmed beslutas att Uppsala universitet överlämnar expertgruppens yttrande som sitt svar på ovan rubricerad remiss.

#### **Bakgrund**

Uppsala universitet har beretts möjlighet att lämna synpunkter på på remissen En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurtilldelning.

Bifogat yttrande har utarbetats av professor Lotta Lerwall från juridiska institutionen och professor Peter Fredriksson från nationalekonomiska institutionen.

Beslut i detta ärende har i rektors frånvaro fattats av undertecknad prorektor i närvaro av ställföreträdande universitetsdirektör Per Abrahamsson, efter föredragning av utbildningsledare Anna Hagborg. Närvarande därutöver var Uppsala studentkårs ordförande Jacob Färnert.

Anders Malmberg

Anna Hagborg



UPPSALA  
UNIVERSITET

Box 256  
SE-751 05 Uppsala

Besöksadress:  
Dag Hammarskjölds väg 7

Handläggare:  
Anna Hagborg

Telefon:  
018-471 1492

[anna.hagborg@uadm.uu.se](mailto:anna.hagborg@uadm.uu.se)

## YTTRANDE

Datum 2020-11-17 Dnr UFV 2020/1447

Utbildningsdepartementet

### **Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning (SOU 2020:33)**

Uppsala universitet har beretts möjlighet att lämna synpunkter på ovan rubricerad remiss.

Yttrande har utarbetats av professor Lotta Lerwall från juridiska institutionen och professor Peter Fredriksson från nationalekonomiska institutionen.

### **Kort sammanfattning**

Uppsala universitet tillstyrker utredningens förslag att i tillägg till elevernas efterfrågan även utgå från arbetsmarknadens behov vid dimensioneringen av gymnasieskolan. Det krävs dock ett förtydligande om vad som egentligen avses med att dimensioneringen också ska utgå från ungdomars/elevers behov.

Uppsala universitet ställer sig bakom förslaget om krav på ett primärt samverkansavtal för att skapa ett ändamålsenligt utbud av program som är sökbara för alla presumtiva elever i ett primärt samverkansområde.

Uppsala universitet delar också uppfattningen att antagningsorganisationen ska vara gemensam för alla skolenheter inom ett primärt samverkansområde och instämmer i behovet av att presentera saklig information om arbetsmarknadsutfall och utbildningsutfall på programnivå.



UPPSALA  
UNIVERSITET

Uppsala universitet menar att det är oklart vad som avses med en allsidig social sammansättning och hur detta begrepp egentligen ska tillämpas.

### **Kommentarer och ändringsförslag**

#### ***Förslag som rör planering och dimensionering***

Uppsala universitet instämmer i utgångspunkten att utbudet av gymnasieprogram behöver formas utifrån både elevers efterfrågan och arbetsmarknadens behov.

Utredningen poängterar dock att utbudet av program även ska påverkas av elevers behov. Uppsala universitet noterar att det är oklart vad detta betyder. Denna utgångspunkt behöver motiveras och förtydligas. Alternativet är att denna formulering stryks.

Utredningen föreslår att Skolverket bestämmer ramarna för varje utbildningsprogram på regional nivå. På motsvarande sätt ska Skolverket sätta ramarna för en sammanhållen yrkesutbildning genom Komvux. Uppsala universitet vill poängtera att det är viktigt att i beräkningen av arbetsmarknadens behov ta tillvara den kompetens som idag finns hos Arbetsförmedlingen. Förutsättningarna att göra regionala prognoser påverkas negativt om Arbetsförmedlingens regionala närvaro skulle minska framgent.

Skolinspektionen ska i sin tillståndsprovning bestämma antalet platser per program för de enskilda huvudmännen. I samband med dessa beslut ska även Skolinspektionen ta arbetsmarknadens behov i beaktande. För att kunna ta sådana beslut krävs en betydande kompetensförstärkning hos Skolinspektionen.

Det totala antalet platser hos en huvudman ska förändras när den regionala totalramen för en utbildningsinriktning förändras. Huvudprincipen är att förändringen ska göras i proportion till befintliga antalet för respektive huvudman och ramen, om inte särskilda skäl finns för en annan bedömning. Ett sådant särskilt skäl är brister som framkommit vid tillsyn. Det finns en risk att huvudprincipen konserverar en existerande fördelning mellan kommunala och enskilda huvudmän. För att så inte ska vara fallet krävs att Skolinspektionen utökar sin inspektionsverksamhet.

Uppsala universitet ställer sig bakom förslaget om ett primärt samverkansavtal för att skapa ett ändamålsenligt utbud av program som är sökbara för alla presumtiva elever i ett primärt samverkansområde. Det är dock något oklart varför det måste omfatta åtminstone två andra kommuner.



UPPSALA  
UNIVERSITET

Uppsala universitet delar synen att antagningsorganisationen ska vara gemensam för alla skolenheter inom ett primärt samverkansområde och instämmer i behovet av att presentera saklig information om arbetsmarknadsutfall och utbildningsutfall på programnivå.

Likt utredningen anser Uppsala universitet att ansvaret för att ta fram denna information bör ligga på central nivå och att ansvaret att förmedla informationen bör ligga på huvudmannanivå.

Uppsala universitet delar utredningens syn att det är helt avgörande att uppgifter från enskilda huvudmän ska göras tillgängliga för uppföljning, planering och forskning. Det borde vara en självklarhet att uppgifter från verksamheter som finansieras via offentliga medel ska göras tillgängliga för uppföljning, beslutsfattande och forskning.

Det finns en inneboende motsättning mellan förslaget på en beslutad totaldimensionering för en sammanhållen yrkesutbildning och förslaget som rör individens rätt till en alternativ yrkesutbildning. Det är möjligt att ramarna inte tillåter en ytterligare studerande, trots att yrkesutbildningen skulle kunna stärka individens ställning på arbetsmarknaden. Det är oklart hur denna motsättning ska hanteras.

Uppsala universitet instämmer i förslaget att en sammanhållen yrkesutbildning på komvuxnivå ska innehålla ett arbetsplatsförlagt lärande (APL), eftersom APL är ett sätt att försäkra sig om att det finns lokal efterfrågan på utbildningen.

Uppsala universitet vill avråda från att återinföra krav på ämnesstudier som ger grundläggande behörighet på yrkesprogrammen. Sådana krav riskerar att drabba de elever som har de svagaste studieförutsättningarna och för vilka en komplett yrkesutbildning antagligen har störst värde. Om det finns en oro för att frånvaro av grundläggande behörighet minskar efterfrågan på yrkesutbildningar, är det bättre att tydligt informera om att det är möjligt att få grundläggande behörighet också inom ramen för yrkesutbildningar redan idag.

### ***Förslag som rör finansiering och resursfördelning***

Utredningen avfärdar förslaget om ett kompensatorisk riktat statsbidrag på oklara grunder. Den förordar istället det system med ett generellt statsbidrag som vi har idag. Problemet med det generella statsbidraget är att styrningen är mycket svag. I princip är det fortsatt upp till kommunerna att bestämma det kompensatoriska inslaget precis som idag. Det är svårt att få ihop detta



UPPSALA  
UNIVERSITET

ställningstagande med att det finns behov av en mer kompensatorisk resursfördelning (s. 667).

Uppsala universitet ställer sig bakom förslaget om en starkare reglering av principerna för den interkommunala ersättningen (IKE). Utredningen föreslår ett kompensatoriskt schablonbelopp om 5000 kr/år i IKE. Att ha ett fastställt krontalsbelopp är inte ändamålsenligt. Det vore bättre att fastställa kompensationen som en andel av antingen den genomsnittliga utbildningskostnaden över alla program, eller den genomsnittliga undervisningskostnaden per program.

Uppsala universitet delar synen att det är tillräckligt att använda meritvärdet från grundskolan för att bestämma det kompensatoriska inslaget. Den grova indelningen i den lägsta kvartilen (tillskott) och den högsta kvartilen (avdrag) av betygsfördelningen riskerar att skapa tröskeleffekter som ger upphov till icke-önskvärda beteenden hos huvudmännen. Det vore bättre att använda en mer kontinuerlig kompensation för elever med skilda förutsättningar. Uppsala universitet instämmer i förslagen som rör studiebidrag till eget boende.

### ***Skyldighet att verka för en allsidig social sammansättning***

Utredningen föreslår att en ny bestämmelse (2 kap. 8 c §) införs i skollagen om att huvudmän för gymnasieskolan ”ska aktivt verka för en allsidig social sammansättning av elever vid sina skolenheter”. Betänkandet lämnar dock vissa oklarheter ifråga om detta förslag. Betänkandet innehåller inte något förslag om att regeringen bemyndigas meddela föreskrifter vilka skulle kunna förtydliga dessa oklarheter.

Bestämmelsen ger intryck av att vara utformad som en förhållningsregel och inte enbart ett målsättningsstadgande genom att den ger uttryck för en skyldighet som huvudmännen ska uppfylla. För att kunna efterleva kravet i bestämmelsen måste huvudmannen därför ha klart för sig vad som krävs för att den ska anses ha fullgjort sin skyldighet. Därför kan ordvalet i bestämmelsen ifrågasättas. Den nämnda skyldigheten handlar om att aktivt verka för en *allsidig social sammansättning*. Det framgår inte uttryckligen i betänkandet vad som avses med ”allsidig social sammansättning”.

Det kan jämföras med betänkandet av Utredningen om en mer likvärdig skola (SOU 2020:28) som anger att en allsidig social sammansättning handlar om elevernas socioekonomiska bakgrund. Genom att förevarande betänkande sätter likvärdighet och socioekonomisk bakgrund i fokus får antas att innebörden



UPPSALA  
UNIVERSITET

av uttrycket ”en allsidig social sammansättning” ska ha samma innebörd för gymnasieskolan som i den föregående utredningen, även om det inte framgår uttryckligen på ett tydligt sätt. Det får även förmodas att utredningarna har säkerställt en samsyn i denna fråga då förslagen till författningstext är identiska så när som på hänvisningen till skolform och val av prepositionen i författningstexten (”på/vid [...]skolenhet”). Med den utgångspunkten finns skäl att kommentera ordvalet.

Uppsala universitet anser att det vore lämpligare att i lagtexten uttrycka det som egentligen avses – alltså elevgrupper med olika socioekonomisk bakgrund – istället för ”allsidig social sammansättning” som vid en ren lexikalisk tolkning torde kunna innefatta mer än vad som är avsett. Det bör även klargöras vad som avses med ”socioekonomisk bakgrund”.

Vidare bör klargöras vad kravet på att ”aktivt verka för” innebär. Skolinspektionens uppgift är att kontrollera om verksamheten uppfyller de krav som lagen föreskriver (jfr 26 kap. 2 § skollagen). Huvudmannens skyldighet att aktivt verka för en allsidig social sammansättning ingår således i Skolinspektionens tillsyn. Det ingår i inspektionens uppgifter att rikta förelägganden (som kan förenas med vite) och andra sanktioner mot den huvudman som inte lever upp till det krav som lagen föreskriver. Problemet med den föreslagna bestämmelsen är att det är oklart vad som krävs för att huvudmannen ska anses ha uppfyllt kravet i bestämmelsen.

Av förslaget till lagtext framgår att det inte räcker med att huvudmannen ”verkar” för en allsidig social sammansättning. Lagtexten uttrycker att denna skyldighet ska genomföras på ett *aktivt* sätt. Formuleringen ger därmed intryck av att Skolinspektionens granskning inte kan stanna vid en granskning av om huvudmannen över huvud taget vidtagit systematiska åtgärder för att främja en allsidig social sammansättning eller inte. Bestämmelsen synes kräva något mer. Betänkandet ger dock inte ledning i vad som de facto krävs av huvudmannen och inte heller någon ledning i fråga om hur en bedömning av vad som är tillräckligt ska göras. I huvudmannens perspektiv är det en central fråga för rättssäkerheten att veta omfattningen av de krav som ställs på verksamheten. Oklarheter av det här slaget riskerar att begränsa möjligheterna för Skolinspektionen att meddela förelägganden gentemot huvudmän man anser uppvisar brister (jfr HFD 2020 ref. 28), vilket leder till att bestämmelsen i praktiken skulle utgöra ett målsättningsstadgande som inte kan följas upp av tillsynsmyndigheten.



UPPSALA  
UNIVERSITET

Uppsala universitet anser således att det är en brist i betänkandet det inte klargörs vad som avses. Uppsala universitet anser vidare att det bör övervägas att bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter som på ett tydligt sätt klargör vad som ingår i huvudmännens skyldigheter.

***Förslag till författningstext***

Utredningen föreslår att 15 kap. 9 b § utformas på så sätt att när den anger hur ett primärt samverkansavtal ska utformas så ska det ske med ledning av det som framgår i ett antal uppräknade paragrafer.

Uppsala universitet inser svårigheten att på ett sammanhållet och koncist sätt redogöra för vad som ska styra utformningen av samverkansavtalen, men ställer sig trots det tveksam till den valda metoden som innebär rena hänvisningar till paragrafnummer. Resultatet blir att innehållet i bestämmelsen blir svårtillgängligt. Uppsala universitet förordar därför att bestämmelsen omformuleras.