



Finansdepartementet  
fi.remissvar@regeringskansliet.se

## Yttrande över SOU 2020:46 En gemensam angelägenhet

Regeringskansliet (Finansdepartementet) har anmodat Umeå universitet att yttra sig över Jämlikhetskommissionens betänkande *SOU 2020:46 En gemensam angelägenhet*. Rektor har fastställt yttrandet. Yttrandet baserar sig på underlag dels från Samhällsvetenskapliga fakulteten och dels från Planeringsenheten. Underlaget från Samhällsvetenskapliga fakulteten, som avser betänkandes förslag avseende utbildning, dels arbetsliv och arbetsrelaterade trygghetssystem, är utarbetat av professor Ruth Mannelqvist. Underlaget i den del som rör universitets och högskolors roll är utarbetat av utredare Åsa Rudehäll och akademisekreterare Daniel Andersson vid Planeringsenheten.

### Sammanfattning

Jämlikhetskommissionen har haft i uppdrag att lämna förslag som ökar den ekonomiska jämlikheten och den social rörligheten. Förslagen ska även bidra till ökad jämställdhet och en förbättrad integration. I uppdraget ingår att föreslå åtgärder som kan bidra till att utjämna skillnader i uppväxtförhållanden, samt i möjligheter till god utbildning och arbete med goda arbetsvillkor.

Umeå universitet instämmer i många avseende med de generella analyser som utredningen gör beträffande utgångspunkter, problemformuleringar och behoven av ett mer jämlikt samhälle men ser en rad rekommendationer och förslag som problematiska och ej genomförbara.

- Umeå universitet avstyrker rekommendationen att ansvaret för lärarutbildningen koncentreras till färre lärosäten, samtidigt som tillgängligheten i alla delar av landet säkras genom att delar av utbildningen erbjuds på distans vid filialer eller lärcentrum.
- Umeå universitet delar utredningens syn att skolans kompensatoriska uppdrag är viktigt, och en förutsättning för en jämlik skola, men avstyrker rekommendationen att genomföra en undersökning avseende möjligheterna att lagfästa krav på att pedagogiken inte ska missgynna elever med sämre förutsättningar.
- Umeå universitet avstyrker förslagen om ytterligare rättslig styrning av skolans pedagogiska uppläggning.
- Umeå universitet avstyrker förslaget att blivande lärare som fullgjort halva utbildningen får arbeta halvtid som lärare medan de avslutar sin utbildning på den andra halvan av tiden. Detta eftersom erfarenheten är att studenter som arbetar under studietiden har stora svårigheter att slutföra studierna, vilket leder till försämrad genomströmning i utbildningen.
- Umeå universitet avstyrker rekommendationen att lärosätena tillförs medel för att utforma de utbildningsprogram på distans som regionerna, via sina kompetensförsörjningsplattformar, har identifierat behov av.



- Umeå universitet välkomnar resurser för att utveckla digital pedagogik och stödsystem men är generellt kritiska till detaljstyrning av lärosätenas verksamhet och menar att medlen inte bör villkoras till att användas för att öka genomströmningen.
- Umeå universitet avstyrker rekommendationen om att Arbetsförmedlingen ska utreda omskolning vid dag 180.
- Umeå universitet ställer tveksam till förslaget om ytterligare intensifiering av tillsynen på arbetsmiljöområdet med fokus på psykosocial arbetsmiljö och på identifiering av riskarbetsplatser.
- Umeå universitet tillstyrker rekommendationen att återställa ersättningsgraden i den offentliga arbetslöshetsförsäkringen och sjukförsäkringen med riktmärket att 80 procent av arbetstagarna har 80 procents ersättningsgrad.
- Umeå universitet avstyrker rekommendation om att fördjupande utredningar med arbetsförmågebedömning ska göras obligatoriska inför 90- respektive 180-dagarsprövningen inom sjukförsäkringen.

## Kommentarer och synpunkter

### 17 Utbildning och kultur

#### 17.3.3. Pedagogik, lärarutbildning och läromedel

*Rekommendation: Ansvar för lärarutbildningen koncentreras till färre lärosäten, samtidigt som tillgängligheten i alla delar av landet säkras genom att delar av utbildningen erbjuds på distans vid filialer eller lärcentrum.*

Det finns inga belägg för att en koncentration av lärarutbildning till färre lärosäten skulle höja kvaliteten. Tvärtom anser universitetet att en spridning av lärarutbildning, såsom idag, är positiv inte minst för att utbildningen härigenom förankras i en stor bredd av forskning. Universitetet vill samtidigt i sammanhanget framhålla vikten av forskningsanknuten utbildning, och att det därför är av ytterst centralt att de lärare som ansvarar för utbildningen också är forskarutbildade och bedriver egen forskning.

Universitetet ser vidare risker med att tillgängligheten för ett stort antal studenter, såsom utredningen rekommenderar, skulle säkras genom distansutbildning via exempelvis lärcentrum. Detta kan fungera bra för vissa, men inte för andra. Sannolikt missgynnar det särskilt studenter som kommer från studieovana miljöer. Universitetets avstyrker således rekommendationen.

*Rekommendation: Undersök möjligheterna att lagfästa krav på att pedagogiken inte ska missgynna elever med sämre förutsättningar.*

Skolans kompensatoriska uppdrag är viktigt, och en förutsättning för en jämlik skola. Umeå universitet delar den principiella hållningen, men anser emellertid att detta inte behöver detaljregleras i lagstiftningen. Skolan är ett av de välfärdsområden som under senare år reglerats på en mycket omfattande detaljnivå och redan i dag innehåller skollagen en mängd målsättningsbestämmelser vilka syftar till en jämlik skola och ett stort antal pliktnormer vilka styr skolans verksamhet och utbildningens

innehåll. Det kan därför ifrågasättas om ytterligare reglering resulterar i någon faktisk och konkret förändring.

*Rekommendation: Återinför den centrala läromedelsgranskningen, eventuellt kombinerad med en inköpsfunktion. Lagfäst elevernas tillgång till läromedel av god kvalitet.*

Även avseende denna rekommendation går det att ifrågasätta om en reglering ger önskad effekt. Dyliga juridiska rättigheter förutsätter rättsliga konsekvenser och juridiska processer, och det riskerar därför att ytterligare segregera skolan då ekonomiskt och socialt starka vårdnadshavare har betydligt bättre förutsättningar att tillvarata sina barns rättigheter. Umeå universitet avstyrker således förslagen om ytterligare rättslig styrning av skolans pedagogiska uppläggning.

*Förslag: Blivande lärare som fullgjort halva utbildningen får arbeta halvtid som lärare medan de avslutar sin utbildning på den andra halvan av tiden.*

Umeå universitet avstyrker förslaget eftersom erfarenheten är att studenter som arbetar under studietiden har stora svårigheter att slutföra studierna, vilket leder till försämrade genomströmning i utbildningen. Universitetets bedömning är att en sådan åtgärd istället riskerar att få motsatt effekt genom att utbildningstiden blir mycket längre med uppenbara risker för kollisioner med individers familjebildning, vilket i sin tur leder till att antalet obehöriga lärare i skolan ökar.

### **17.3.5 Regionala aspekter på utbildningssystemet**

*Rekommendation: Regeringen utformar en sammanhållen strategi för högre utbildning på distans. Denna bör innehålla följande delar:*

- 1. Lärosätena tillförs medel för att utforma de utbildningsprogram på distans som regionerna, via sina kompetensförsörjningsplattformar, har identifierat behov av.*

Umeå universitet delar utredningens utgångspunkt om att universitet och högskolor har ett stort ansvar för och kan vara en tydlig drivkraft inom den regionala utvecklingen i Sverige men avstyrker betänkandets rekommendation avseende punkt 1.

En för riket sammanhållen strategi för högre utbildning på distans är inte möjlig då behoven och förutsättningarna skiljer sig åt i olika delar av landet. Universitetet ser heller inte att det är möjligt, bland annat på grund av antagningsregler, att lösa kompetensförsörjningsbehovet i en region genom att tillföra lärosätena medel för att skräddarsy utbildning som svarar mot de behoven. Att bedriva utbildning utanför ordinarie campusorter är visserligen mycket kostsamt för ett lärosäte, särskilt i en region som norra Sverige med stora geografiska avstånd, men oavsett om utbildning utlyses som campusutbildning eller som distansutbildning konkurrerar sökande i norra regionen om utbildningsplatserna med sökande från hela riket. Det gör att det ibland krävs mycket höga meritpoäng för att antas till vissa distansutbildningar, till exempel Umeå universitets Socionomprogram och Apotekarprogram. Statistik visar att mycket få ungdomar i mindre norrländska inlandskommuner har tillräckligt höga meritpoäng för att bli antagna till dessa utbildningar.

När regioner identifierar behov av viss utbildning, bör i stället *regionen* tillföras medel så att den kan köpa uppdragsutbildning från ett lärosäte. På detta sätt kan normala antagningsregler frångås och lärosäten kompenseras för att bedriva utbildning på orter i regionen. En ytterligare invändning mot förslaget är att om utbildning och den därtill hörande forskningen ska definieras och i någon utsträckning också styras av regionala aktörers behov av arbetskraft, innebär det en stark begränsning av lärosätenas självbestämmande och autonomi. Något som universitetet bestämt vänder sig emot.



Universitetet vill i detta sammanhang också betona att ett lärosätes utbildningsutbud har stark koppling till den forskning som bedrivs och att ett utökad utbildningsuppdrag måste kompletteras med forskningsanslag som möjliggör forskningsanknytning.

2. *Lärosätena tillförs även medel för att utveckla digital pedagogik och stödsystem med syfte att öka genomströmningen i distansutbildningen.*

Umeå universitet välkomnar resurser för att utveckla digital pedagogik och stödsystem. Universitetet är dock generellt kritiska till detaljstyrning av lärosätenas verksamhet och menar att medlen inte bör villkoras till att användas för att öka genomströmningen i distansutbildning. Lärosätena kan själva bäst avgör hur medlen ska användas för att på bästa sätt stärka kvaliteten i utbildning.

## 18 Arbetsliv

I betänkandet föreslås på flera ställen olika utredningar av delar av arbetslöshetsförsäkringen. Umeå universitet ställer sig bakom dessa förslag, men ser gärna en sammantagen utredning av hela arbetslöshetsförsäkringen. Dess nuvarande utformning riskerar bland annat att leda till såväl inläsnings- som tröskeeffekter som gör det svårt för människor att både lämna ett arbete som kan leda till ohälsa och få tillgång till försäkringen om man inte hunnit etablera sig tillräckligt på arbetsmarknaden, vilket inte minst drabbar dem som avslutat sin höskoleutbildning.

### 18.3.2 Aktiv arbetsmarknadspolitik

*Rekommendation: Ge Arbetsförmedlingen i uppdrag att utreda förutsättningarna för omskolning för den som varit sjukskriven i 180 dagar och som bedöms inte kunna återgå till tidigare arbetsgivare.*

Rekommendationen får antas utgå från den nuvarande regleringen av sjukförsäkringen, där den försäkrades arbetsförmåga ska bedömas i relation till normalt förekommande arbete vid dag 180. Umeå universitet delar utredningens uppfattning om att människor som har förutsättningar för också ska ges möjlighet till omskolning. Problemet med att i lagstiftning införa tidsatta bedömningssteg för när en sådan utredning ska påbörjas är att individuella aspekter och förutsättningar lätt förbises. Här bör också investeringar i både tidigare utbildning och kompetensutveckling – som såväl individ som arbetsgivare gjort – beaktas i frågan om och när omskolning kan vara aktuell. Vidare är utformningen av sjukförsäkringens tidsgränser långt ifrån optimala eller självklara, och har i dess nuvarande tillämpning kommit att bli en ”stupstock” där människors förlorar rätten till ersättning, hamnar utanför arbetsmarknaden och arbetsgivare förlorar värdefulla medarbetare. Det vore därför olyckligt att utforma Arbetsförmedlingens utredningsansvar utifrån en reglering som både har ett annat syfte och kan ifrågasättas. Umeå universitet avstyrker således rekommendationen om att Arbetsförmedlingen ska utreda omskolning vid dag 180.

### 18.3.3 Arbetsmiljö

*Förslag: Arbetsmiljöverket bör successivt ges ökade resurser för utveckling och intensifiering av tillsynen på arbetsmiljöområdet med fokus på psykosocial arbetsmiljö och på identifiering av riskarbetsplatser. Regeringen bör även uppdra åt den myndighet regeringen finner lämplig att bistå med utveckling av analytiska hjälpmedel i arbetet.*

Umeå universitet vill framhålla att en god arbetsmiljö är en förutsättning för ett hållbart arbetsliv, på både kort och lång sikt. Studier visar emellertid att många arbetsgivare upplever svårigheter med att både få en överblick över det ansvar som finns och vilka åtgärder som kan eller bör vidtas. Regelverken

som definierar arbetsmiljöansvaret är i många avseenden målsättningsbetonade, och det är i huvudsak inom traditionellt sett fysiskt tunga arbeten som en enskild arbetsgivare vet vad som krävs. Däremot är det betydligt mer diffust vad som gäller beträffande organisatorisk och social arbetsmiljö. Vidare förutsätter reaktiva åtgärder, där alltså tillsyn utgör en aspekt, att regleringen är tillräckligt tydligt utformad för att kunna ligga till grund för ansvarsutkrävande. Fokus bör därför istället ligga på att synliggöra de arbetsplatser och arbetsgivare som arbetar proaktivt och undviker risker i arbetsmiljön, det vill säga ett skifte från riskmiljöer till friskmiljöer. Detta kan ske bland annat genom ekonomisk premiering till arbetsplatser som skapar en god arbetsmiljö. Umeå universitet ställer sig därför tveksam till förslaget om ytterligare intensifiering av tillsynen på arbetsmiljöområdet med fokus på psykosocial arbetsmiljö och på identifiering av riskarbetsplatser.

## 25 Arbetsrelaterade trygghetssystem

### 25.3.1 Ersättningsnivåer, beräkning av ersättning och kvalificeringskrav

*Rekommendation: Återställ ersättningsgraden i den offentliga arbetslöshetsförsäkringen och sjukförsäkringen med riktmärket att 80 procent av arbetstagarna har 80 procents ersättningsgrad. Motivera avsteg i de årliga budgetdokumenten.*

Umeå universitet tillstyrker rekommendationen. Den nuvarande urholkningen av försäkringarna innebär att de inte längre fyller ett inkomstbortfall, vilket i förlängningen leder till bristande tilltro till och förtroende för de allmänna försäkringarna och de så kallade generations- och samhällskontrakten.

### 25.3.2 Stärkt rättssäkerhet och ökad effektivitet vid långa sjukfall

*Rekommendation: Fördjupade utredningar med arbetsförmågebedömning görs som huvudregel obligatoriska inför 90- respektive 180-dagarsprövningen. Samverkan mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen kring långa sjukfall bör utvecklas och intensifieras. Alternativt åläggs Försäkringskassan att komplettera sin egen kompetens med expertis från arbetsmarknadsområdet.*

När det gäller sjukförsäkringen delar Umeå universitet utredningens problembild avseende kvantitativa mål för hur många som ska beviljas sjukpenning. Utredningen anser istället att återgång i arbete eller tillvaratagande av kvarvarande arbetsförmåga bättre kan tillgodoses genom obligatoriska arbetsförmågeutredningar. Därför rekommenderas att fördjupande utredningar med arbetsförmågebedömning görs obligatoriska inför 90- respektive 180-dagarsprövningen. Umeå universitet ställer sig dock ytterst tveksam till ett sådant regleringskrav, då individuella förutsättningar och omständigheter i första hand bör vara avgörande för om, och när, fördjupande utredningar om arbetsförmågan bör företas av Försäkringskassan. Forskning visar att återgång i arbete framför allt sker i de fall den försäkrade har en tydlig förankring på arbetsplatsen, och att dem som vid dag 180 tvingas lämna sitt arbete för att ställa sig som arbetssökande, har betydligt större svårigheter att återgå i arbete. Krav på arbetsförmågeutredningar hos arbetsgivare – utförda av exempelvis företagshälsovård – kan sannolikt leda till större framgång när det gäller återgång i arbete eller att ta tillvara kvarvarande arbetsförmåga. Här finns det snarare anledning att fundera på samarbete mellan arbetsgivare och Arbetsförmedling som kan handla om anpassning av arbetsmiljö och ersättning till arbetsgivare, istället för att harmonisera rättsliga begrepp inom arbetslöshets- och sjukförsäkringarna. Försäkringarna har inte samma syften, och inte heller samma principiella innehåll, varför en samordning av begreppen kan leda till en bättre helhet i vissa avseende, men också till nya brister i andra avseenden. Den nuvarande utformningen av sjukförsäkringen, och dess tillämpning, har under längre tid diskuterats och kritiserats, bland annat för dess detaljerade och komplicerade rättsliga konstruktion. Precis som det



finns behov av en översyn av arbetslöshetsförsäkringen behöver sjukförsäkringen ses över i sin helhet, utifrån principer om inkomstbortfallsskydd, solidaritet och omfördelning.

Yttrandet har fastställts av rektor Hans Adolfsson efter föredragning av akademisekreterare Daniel Andersson

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Hans Adolfsson', written in a cursive style.

Hans Adolfsson  
Rektor

**Expedieras till**  
Finansdepartementet  
Samhällsvetenskapliga fakulteten  
Universitetsförvaltningen