



Utbildningsdepartementet
Skolenheten

Remisspromemoria – om behörighet att undervisa i specialskolan

Denna promemoria har utarbetats inom Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet). I promemorian lämnas förslag till ändringar i förordning (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare när det gäller behörighetskrav för undervisning i specialskolan. Syftet är att säkerställa en likvärdig utbildning för eleverna i specialskolan. Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 augusti 2018.

Innehållsförteckning

1. Författningsförslag	3
1.1 Författningsförslag om ändring i förordning (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare	3
2. Elever i specialskolan saknar i hög grad behöriga lärare	7
3. Närmare om det nuvarande systemet	9
4. Fler ska bli behöriga att undervisa i specialskolan	12
5. Ikraftträdande	16
6. Konsekvenser av förslagen	17
6.1 Konsekvenser för staten	17
6.2 Konsekvenser för eleverna	18
6.3 Konsekvenser för jämställdheten	18

1. Författningsförslag

1.1 Författningsförslag om ändring i förordning (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare

dels att 2 kap. 17, 17 a och 17 b §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas tre nya paragrafer 2 kap. 17 d–f §§ av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

17 §

Behörig att undervisa i specialskolan är den som har avlagt speciallärarexamen enligt bilaga 2 till högskoleförordningen (1993:100) med specialisering mot dövhet eller hörselskada, synskada, grav språkstörning eller utvecklingsstörning och

1. en examen enligt samma bilaga som ger behörighet att undervisa i grundskolan,

2. en äldre examen än som avses i 1 och som är avsedd för arbete i grundskolan, eller

3. genom att ha kompletterat en examen som ger behörighet att bedriva undervisning enligt denna förordning med ytterligare utbildning är behörig att undervisa i grundskolan.

En lärare som avses i första stycket är endast behörig att bedriva undervisning som är avsedd för elever med sådan funktionsnedsättning som lärarens speciallärarexamen avser och i motsvarande årskurser och ämnen som lärarens utbildning ger behörighet att undervisa i i grundskolan enligt bestämmelser i denna förordning. Detta gäller dock inte behörighet att undervisa i årskurserna 7 och 8 enligt 10 §.

Om eleverna som avses i andra stycket har mer än en funktionsnedsättning ska en lärare som avses i första och andra styckena vara behörig om lärarens speciallärarexamen är specialiserad mot minst en av funktionsnedsättningarna.

En lärare som är behörig att undervisa i specialskolans årskurs 9 har motsvarande behörighet att undervisa i specialskolans årskurs 10 och i sådan ytterligare utbildning som avses i 7 kap. 15 § tredje stycket skollagen (2010:800).

17 a §¹

Behörig att undervisa i specialskolan i ett eller flera av ämnena bild, hem- och konsumentkunskap, idrott och hälsa, musik eller slöjd är, utöver vad som följer av 17 §, den som har avlagt speciallärarexamen enligt bilaga 2 till högskoleförordningen (1993:100) med specialisering mot dövhet eller

¹ Senaste lydelse 2014:1097.

hörselskada, synskada, grav språkstörning eller utvecklingsstörning och som är behörig att undervisa i samma ämne eller ämnen i minst en av årskurserna 7–9 i grundskolan eller i gymnasieskolan.

En lärare som avses i första stycket är endast behörig att bedriva undervisning som är avsedd för elever med sådan funktionsnedsättning som lärarens speciallärarexamen avser.

Om eleverna som avses i andra stycket har mer än en funktionsnedsättning ska en lärare som avses i första och andra styckena vara behörig om lärarens speciallärarexamen är specialiserad mot minst en av funktionsnedsättningarna.

17 b §²

Behörig att undervisa i specialskolan i ämnet rörelse och drama är den som har avlagt speciallärarexamen enligt bilaga 2 till högskoleförordningen (1993:100) med specialisering mot dövhet eller hörselskada, eller utvecklingsstörning och

1. ämneslärarexamen enligt samma bilaga med inriktning mot arbete i grundskolans årskurs 7–9 och som omfattar ämnet,

2. en äldre examen än som avses i 1 som är avsedd för arbete som lärare i minst en av årskurserna 7–9 i grundskolan och som omfattar ämnet, eller

3. en examen som ger behörighet att bedriva undervisning enligt denna förordning, om han eller hon genom att ha kompletterat sin behörighet att undervisa som lärare med ytterligare utbildning har fullgjort ämnesstudier om minst 45 högskolepoäng eller motsvarande omfattning i ämnet.

En lärare som avses i första stycket 3 är behörig att undervisa i ämnet rörelse och drama, om ämnesstudierna i huvudsak kan anses motsvara kraven i en ämneslärarexamen enligt bilaga 2 till högskoleförordningen med inriktning mot arbete i grundskolans årskurs 7–9 i fråga om ämneskunskaper.

En lärare som avses i första stycket är endast behörig att bedriva undervisning som är avsedd för elever med sådan funktionsnedsättning som lärarens speciallärarexamen avser.

Om eleverna som avses i tredje stycket har mer än en funktionsnedsättning ska en lärare som avses i första, andra och tredje styckena vara behörig om lärarens speciallärarexamen är specialiserad mot minst en av funktionsnedsättningarna.

17 d §

Behörig att undervisa i specialskolan när det gäller elever som är hörselskadade, döva eller har en grav språkstörning utan ytterligare funktionsnedsättning är, utöver vad som följer av 17–17 c §§, den som har avlagt

² Senaste lydelse 2013:830.

1. en examen enligt bilaga 2 till högskoleförordningen (1993:100) som ger behörighet att undervisa i grundskolan,

2. en äldre examen än som avses i 1 och som är avsedd för arbete i grundskolan, eller

3. genom att ha kompletterat en examen som ger behörighet att bedriva undervisning enligt denna förordning med ytterligare utbildning är behörig att undervisa i grundskolan.

En lärare som avses i första stycket är endast behörig att bedriva undervisning i motsvarande årskurser och ämnen som lärarens utbildning ger behörighet att undervisa i i grundskolan enligt bestämmelser i denna förordning. Detta gäller dock inte behörighet att undervisa i årskurserna 7 och 8 enligt 10 §.

En lärare som är behörig att undervisa i specialskolans årskurs 9 har motsvarande behörighet att undervisa i specialskolans årskurs 10 och i sådan ytterligare utbildning som avses i 7 kap. 15 § tredje stycket skollagen (2010:800).

17 e §

Behörig att undervisa i specialskolan i ett eller flera av ämnena bild, hem- och konsumentkunskap, idrott och hälsa, musik eller slöjd när det gäller elever som är hörselskadade, döva eller har en grav språkstörning utan ytterligare funktionsnedsättning är, utöver vad som följer av 17 och 17 a §§, den som är behörig att undervisa i samma ämne eller ämnen i minst en av årskurserna 7–9 i grundskolan eller i gymnasieskolan.

17 f §

Behörig att undervisa i specialskolan i ämnet rörelse och drama när det gäller elever som är hörselskadade, döva eller har en grav språkstörning utan ytterligare funktionsnedsättning är, utöver vad som följer av 17 b §, den som har avlagt

1. en ämneslärarexamen enligt bilaga 2 till högskoleförordningen (1993:100) med inriktning mot arbete i grundskolans årskurs 7–9 och som omfattar ämnet,

2. en äldre examen än som avses i 1 som är avsedd för arbete som lärare i minst en av årskurserna 7–9 i grundskolan och som omfattar ämnet, eller

3. en examen som ger behörighet att bedriva undervisning enligt denna förordning, om han eller hon genom att ha kompletterat sin behörighet att undervisa som lärare med ytterligare utbildning har fullgjort ämnesstudier om minst 45 högskolepoäng eller motsvarande omfattning i ämnet.

En lärare som avses i första stycket 3 är behörig att undervisa i ämnet rörelse och drama, om ämnesstudierna i huvudsak kan anses motsvara kraven i en ämneslärarexamen enligt bilaga 2 till högskoleförordningen med inriktning mot arbete i grundskolans årskurs 7–9 i fråga om ämneskunskaper.

Denna förordning träder i kraft den 1 augusti 2018.

2. Elever i specialskolan saknar i hög grad behöriga lärare

Vilka elever tas emot i specialskolan?

I specialskolan tas de barn emot som på grund av sin funktionsnedsättning eller andra särskilda skäl inte kan gå i grundskolan eller grundsärskolan om de 1. är dövblinda eller annars är synskadade och har ytterligare funktionsnedsättning, 2. i annat fall än som avses i 1 är döva eller hörselskadade, eller 3. har en grav språkstörning (7 kap. 6 § första stycket skollagen [2010:800]). Det har framförts kritik mot att målgruppsdefinitionen fokuserar på barn som av vissa skäl inte kan gå i grundskolan eller grundsärskolan i stället för att fokusera på elevens individuella behov av undervisningsmiljö och särskilt stöd. Regeringen beslutade därför den 21 januari 2016 att ge en särskild utredare uppdrag att bl.a. se över målgruppsbestämmelsen för specialskolan (dir. 2016:6). Utredningen, som tog sig namnet Utredningen om kvalitet i utbildningen för elever med vissa funktionsnedsättningar, föreslog i slutbetänkandet Samordning, ansvar och kommunikation – vägen till ökad kvalitet i utbildningen för elever med vissa funktionsnedsättningar (2016:46) bl.a. en tydligare målgruppsdefinition för specialskolan som innebär att den ska ta emot barn med behov av tvåspråkig undervisning i en teckenspråkig miljö, barn med dövblindhet och barn med synnedsättning och ytterligare funktionsnedsättning som leder till behov av omfattande anpassning. Förslaget bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Som framgår ovan används i skollagen formuleringar om att barnet är dövt, är hörselskadat eller är synskadat. Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM), intresseorganisationer och andra verksamheter använder ofta ett annat sätt att uttrycka sig. De menar att eleven har dövhet, har hörselnedsättning eller har synnedsättning. I följande avsnitt kommer skollagens formuleringar att användas när det refereras till lagar eller förordningar men i övrig text används de mer gängse uttrycksätten.

Behörighetsförordningen försvårar en likvärdig utbildning

Huvudregeln när det gäller undervisning i skolväsendet är att endast den som har legitimation som lärare och är behörig för viss undervisning får bedriva sådan undervisning. Dessutom får som huvudregel endast den som har legitimation anställas som lärare utan tidsbegränsning. En lärare utan legitimation och behörighet får bedriva undervisning under högst ett år i sänder, om det inte finns någon lärare med legitimation och behörighet att tillgå inom huvudmannens organisation (2 kap. 18 § skollagen). Ett syfte med denna reglering är att säkerställa att lärare har rätt kompetens för den undervisning de ska bedriva.

Vilka årskurser och vilka ämnen som en lärare är behörig att undervisa i framgår av förordningen (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare

och förskollärare, den s.k. behörighetsförordningen. Av denna förordning framgår att en lärare som är behörig att bedriva undervisning i grundskolan också är behörig att bedriva undervisning i specialskolan om läraren har en speciallärarutbildning med specialisering mot elevens funktionsnedsättning.

Brist på speciallärare försvårar situationen för elever i specialskolan

Elever har rätt att undervisas av lärare med rätt utbildning. För att undervisa i specialskolan krävs att läraren har en speciallärarexamen med specialisering mot den funktionsnedsättning som eleven har. Det råder dock en stor brist på specialpedagoger och speciallärare med olika specialiseringar i det svenska skolväsendet. Skollagens och behörighetsförordningens bestämmelser innebär vidare att en lärare som t.ex. är specialiserad mot dövhet eller hörselskada inte är behörig att undervisa en elev som utöver hörselnedsättning även har t.ex. en synskada. Vidare är en lärare som är behörig att undervisa i grundskolan och som behärskar svenskt teckenspråk, inte behörig att undervisa i specialskolan. Bristen på speciallärare medför att specialskolorna bl.a. anställer legitimerade lärare eller speciallärare med behörighet att undervisa i grundskolan, men inte i specialskolan. Eftersom dessa lärare inte är behöriga för undervisning i specialskolan kan de dock inte anställas tills vidare som behöriga lärare. Läsåret 2017/2018 har specialskolan 29 procent speciallärare, 51 procent lärare behöriga för grundskolan men inte för specialskolan och 15 procent lärare obehöriga både i specialskolan och grundskolan.

SPSM har en strategisk plan för försörjning av behöriga lärare i specialskolan. I det arbetet ingår bl.a. att myndigheten vidareutbildar lärare till speciallärare och utökar lärares behörighet i olika ämnen. SPSM erbjuder bl.a. möjlighet till kompetensutveckling, genom vidareutbildning till speciallärare under tre år på halvfart vid reguljär universitetsutbildning eller genom Lärarlyftet. Dessa lärare studerar på halvtid inom ramen för sin tjänst. När lärare är frånvarande under sin studietid resulterar detta i att eleverna i specialskolan får ha vikarier under stor del av sin utbildning. Andra lärare genomgår andra kompetensutvecklingsinsatser som SPSM anordnar för att de bättre ska kunna möta elevers olika behov, vilket enligt myndigheten leder till att dessa lärare blir attraktiva på den övriga arbetsmarknaden. Eftersom många inte är behöriga för den undervisning de bedriver vid specialskolorna och därmed inte har möjlighet att anställas utan tidsbegränsning för sådan undervisning, väljer många av dessa lärare att byta till en mer attraktiv tjänst hos en annan skolhuvudman.

Enligt SPSM leder situationen också till en ökad sjukfrånvaro hos lärare i specialskolan. Även av SPSM:s årsredovisning för 2016/2017 framgår att den högsta sjukfrånvaron inom myndigheten främst är i specialskolorna. En av orsakerna till ökad sjukfrånvaro inom specialskolorna är enligt myndigheten att

de under senare år gjort en satsning på att kompetensutveckla lärare till speciallärare. Denna satsning på kompetensutveckling har inneburit att cirka en tredjedel av lärarna har utbildat sig 50 procent av sin arbetstid, vilket har inneburit en ökad arbetsbelastning på övriga medarbetare inom specialskolan. SPSM uppger också att den ökande sjukfrånvaron bland specialskolans lärare leder till att lärandet försvåras för specialskolans elever eftersom specialskolan då behöver använda sig av vikarier.

3. Närmare om det nuvarande systemet

Specialskolan

Specialskolan är en egen skolform inom skolväsendet. Vilka barn som tas emot i specialskolan har beskrivits i avsnitt 2. Specialskolan har tio årskurser och ska ge eleverna en utbildning som är anpassad till varje elevs förutsättningar. Utbildningen ska så långt det är möjligt motsvara den utbildning som ges i grundskolan. Staten, genom Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM), är huvudman för specialskolan (2 kap. 4 §, 7 kap. 6 § första stycket och 12 kap. 2, 3 och 26 §§ skollagen).

Mottagande i specialskolan prövas av Nämnden för mottagande i specialskolan och för Rh-anpassad utbildning. Ett beslut om mottagande i specialskolan ska föregås av en utredning som omfattar en pedagogisk, psykologisk, medicinsk och social bedömning. Samråd med barnets vårdnadshavare ska ske när utredningen genomförs (7 kap. 6 § andra stycket skollagen).

Specialskolan har skolenheter för elever från hela landet (riksskolor) och skolenheter med regionala upptagningsområden (regionskolor). Det finns tre riksskolor: Åsbackaskolan i Örebro för elever med dövhet eller hörselskada kombinerad med utvecklingsstörning och för elever med medfödd dövblindhet, Hällsboskolan i Stockholm och Umeå för elever med grav språkstörning och Ekeskolan i Örebro för elever med synskada och ytterligare funktionsnedsättning. Regionskolorna är avsedda för döva eller hörselskadade elever som inte behöver utbildning med särskilda insatser vid riksskolorna. Det finns fem regionskolor: Birgittaskolan i Örebro, Kristinaskolan i Härnösand, Manillaskolan i Stockholm, Vänerskolan i Vänersborg och Östervångsskolan i Lund.

Eleverna i specialskolan har olika behov

Elever som tillhör specialskolans målgrupp har olika behov och det finns därför flera kursplaner som kan användas som grund för undervisningen. Huvudregeln är att elever i specialskolan får undervisning i samma ämnen som i grundskolan. Elever som har en grav språkstörning följer grundskolans läroplan och kursplaner utan några särskilda anpassningar av kursplanerna medan kursplanerna i ämnena

engelska, moderna språk och svenska ersätts av kursplaner anpassade för döva och hörselskadade samt att ämnet musik ersätts av rörelse och drama. Hörande elever har dock ämnet musik.

Därutöver får alla elever som är döva eller hörselskadade undervisning i teckenspråk och för övriga elever gäller att ämnet svenska ersätter ämnet teckenspråk, om dessa elever inte har behov av teckenspråk. Elever som är döva eller hörselskadade läser både ämnet svenska och teckenspråk parallellt för att utveckla tvåspråkighet samtidigt som all undervisning sker på svenska och teckenspråk.

För elever i specialskolan med utvecklingsstörning tillämpas normalt grundskolans kursplaner, förutom i engelska, musik och svenska som ersätts av kursplaner anpassade för döva och hörselskadade elever med utvecklingsstörning.

För elever som tillhör specialskolans målgrupp men som väljer att gå i grundskolan finns i dag begränsad möjlighet att läsa teckenspråk i skolan och då endast enligt kursplanen teckenspråk för hörande. Inom grundskolan saknas i dag möjlighet att läsa teckenspråk. Det finns i dagsläget inte heller någon möjlighet för elever i grundskolan eller grundskolan att läsa enligt de anpassade kursplaner som finns för specialskolan.

Kraven på legitimation och behörighet för lärare

Systemet med legitimation för lärare och förskollärare infördes 2011 och innebär i huvudsak att legitimation enbart ska kunna meddelas till de lärare och förskollärare som har en behörighetsgivande examen. Som nämnts tidigare är huvudregeln när det gäller undervisning att endast den som har legitimation som lärare eller förskollärare och är behörig för viss undervisning får bedriva sådan undervisning i skolväsendet. Huvudregeln är också att endast den som har legitimation får anställas som lärare eller förskollärare utan tidsbegränsning (2 kap. 13 § första stycket och 20 § första stycket skollagen). Om det inte finns någon att tillgå inom huvudmannens organisation som har legitimation och är behörig, eller om det finns något annat särskilt skäl med hänsyn till eleverna eller barnen, får en lärare eller förskollärare utan legitimation och behörighet bedriva undervisningen. En sådan lärare eller förskollärare ska vara lämplig att bedriva undervisningen och i så stor utsträckning som möjligt ha en utbildning som motsvarar den utbildning som är behörighetsgivande. En sådan lärare får dock endast bedriva undervisning under högst ett år i sänder (2 kap. 18 § skollagen).

Som nämnts tidigare regleras vad som krävs för behörighet i de olika skolformerna, årskurserna och ämnena i behörighetsförordningen. Behörig att undervisa i specialskolan är den som är behörig att undervisa i grundskolan och som har avlagt speciallärarexamen enligt bilaga 2 till högskoleförordningen (1993:100) med specialisering mot dövhet eller hörselskada, synskada, grav språkstörning

eller utvecklingsstörning. Läraren är endast behörig att bedriva undervisning som är avsedd för elever med sådan funktionsnedsättning som lärarens speciallärarexamen avser och i motsvarande årskurser och ämnen som lärarens utbildning ger behörighet att undervisa i i grundskolan (2 kap. 17 § behörighetsförordningen). Om eleverna har mer än en funktionsnedsättning krävs för behörighet att läraren har fler specialiseringar i sin speciallärarexamen.

Vad krävs för speciallärarexamen?

Examensbeskrivningen för speciallärarexamen finns i bilaga 2 till högskoleförordningen. Speciallärarexamen är en examen på avancerad nivå och den omfattar 90 högskolepoäng. Ett grundkrav för examen är avlagd grundlärarexamen, ämneslärarexamen, yrkeslärarexamen, förskollärarexamen eller motsvarande äldre examen. Speciallärarexamen ges med sex olika specialiseringar: språk-, skriv- och läsutveckling, matematikutveckling, dövhet eller hörselskada, synskada, grav språkstörning och utvecklingsstörning. 2008 infördes speciallärarexamen med specialiseringarna språk-, skriv och läsutveckling och matematikutveckling. 2011 utökades speciallärarexamen med specialiseringarna dövhet eller hörselskada, synskada, grav språkstörning och utvecklingsstörning.

I examensbeskrivningen anges att ett mål för speciallärarexamen är att studenten ska visa sådan kunskap och förmåga som krävs för att självständigt arbeta som speciallärare för barn och elever i behov av särskilt stöd. Det finns även mål för utbildningen som är utformade beroende på vilken specialisering som valts. För speciallärarexamen med specialisering mot dövhet eller hörselskada eller grav språkstörning ska studenten visa fördjupad kunskap om barns och elevers lärande och fördjupad kunskap om barn och elever med dövhet eller hörselskada eller grav språkstörning och deras allsidiga kunskapsutveckling i relation till undervisningsämnen eller ämnesområden. Vidare ska studenten bl.a. också visa förmåga att vara en kvalificerad samtalspartner och rådgivare i frågor som rör lärande och kunskapsutveckling hos barn och elever med dövhet eller hörselskada eller grav språkstörning. Det finns dock inget mål angivet i examensbeskrivningen för speciallärarexamen med specialisering mot dövhet eller hörselskada om att studenten ska visa kunskap i svenskt teckenspråk.

Elevhälsan ska bl.a. omfatta specialpedagogiska insatser

För eleverna i specialskolan ska det finnas elevhälsa. Elevhälsan ska omfatta medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatser. Elevhälsan ska främst vara förebyggande och hälsofrämjande. Elevernas utveckling mot utbildningens mål ska stödjas. För medicinska, psykologiska och psykosociala insatser ska det finnas tillgång till skolläkare, skolsköterska, psykolog och kurator. Vidare ska det finnas tillgång till personal med sådan kompetens att

elevernas behov av specialpedagogiska insatser kan tillgodoses (2 kap. 25 § skollagen).

Elevhälsans mål är att skapa en så positiv lärandesituation som möjligt för eleven. Personal med specialpedagogisk kompetens ska utifrån de uppgifter som finns om elevens hälsa, sociala situation m.m. bedöma och planera hur elevens behov bäst kan mötas i undervisningen. Syftet med en samlad elevhälsa är bl.a. att den ska resultera i beslut om specialpedagogiska åtgärder för eleven. Rektorn har enligt läroplanerna för de obligatoriska skolformerna ett särskilt ansvar för att undervisningen och elevhälsans verksamhet utformas så att eleverna får den ledning och stimulans, de extra anpassningar eller det särskilda stöd samt den hjälp de behöver.

Elever i specialskolan har rätt till särskilt stöd

I utbildningen inom skolväsendet ska hänsyn tas till barns och elevers olika behov och de ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt. En strävan ska vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Elever som till följd av funktionsnedsättning har svårt att uppfylla de olika kunskapskrav som finns ska ges stöd som syftar till att så långt som möjligt motverka funktionsnedsättningens konsekvenser (1 kap. 4 § och 3 kap. 3 § skollagen).

Om det inom ramen för undervisningen eller genom resultatet på ett nationellt prov, uppgifter från lärare eller på annat sätt framkommer att det kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås, ska eleven skyndsamt ges stöd i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen. Om det kan befaras att en elev inte kommer att nå kunskapskraven trots att stöd har getts i form av extra anpassningar, eller om det finns särskilda skäl att anta att sådana anpassningar inte skulle vara tillräckliga, ska elevens behov av särskilt stöd skyndsamt utredas. Ett åtgärdsprogram ska utarbetas för en elev som ska ges särskilt stöd (3 kap. 5 a, 8 och 9 §§ skollagen). Dessa bestämmelser gäller bl.a. för grundskolan och andra obligatoriska skolformer, t.ex. specialskolan. För en elev i de obligatoriska skolformerna ska det särskilda stödet ges på det sätt och i den omfattning som behövs för att eleven ska ha möjlighet att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås (3 kap. 10 § skollagen).

4. Fler ska bli behöriga att undervisa i specialskolan

Förslag: Om eleverna vid en specialskola har mer än en funktionsnedsättning ska det för behörighet räcka att lärarens speciallärarexamen är specialiserad mot en av funktionsnedsättningarna. I övrigt ska de krav som gäller för behörighet i motsvarande årskurser och ämnen i grundskolan gälla.

När det gäller elever i specialskolan som är hörselskadade, döva eller har en grav språkstörning, utan ytterligare funktionsnedsättning, ska det för behörighet inte ställas något krav på speciallärarexamen. En lärare ska vara behörig att undervisa dessa elever i specialskolan i motsvarande årskurser och ämnen som lärarens utbildning ger behörighet att undervisa i i grundskolan.

Skälen för förslaget

Största elevgruppen i specialskolan har hörselnedsättning, dövhet, eller grav språkstörning och nästan hälften når behörighet till gymnasieskolan

För femte året i rad ökar elevantalet i specialskolan och läsåret 2017/18 är elevantalet 650 elever (260 flickor och 390 pojkar). Av dessa elever har enligt Skolverkets officiella statistik 404 elever (182 flickor och 222 pojkar) hörselnedsättning eller dövhet, 211 (65 flickor och 146 pojkar) grav språkstörning och 35 av eleverna (13 flickor och 22 pojkar) har mer än en funktionsnedsättning. Majoriteten av eleverna i specialskolan har alltså en funktionsnedsättning; hörselnedsättning, dövhet eller grav språkstörning. Av dessa elever når nästan hälften behörighet till de högskoleförberedande nationella gymnasieprogrammen. Det är internationellt sett en hög andel. Elever med mer än en funktionsnedsättning ingår inte i betygsstatistiken.

Det finns för få speciallärare med specialisering mot dövhet eller hörselskada och mot grav språkstörning. Mot bakgrund av den stora bristen genomför regeringen en rad åtgärder. Regeringen har bl.a. tillfört medel till fler platser på speciallärar- och specialpedagogutbildningarna och förbättrat förutsättningarna att fortbilda sig till speciallärare eller specialpedagog inom ramen för Lärarlyftet. Trots det finns det i dag alldeles för få speciallärare med dessa specialiseringar vilket medför att det i specialskolan inte går att ha behöriga speciallärare i samtliga ämnen och i samtliga årskurser.

Lärare arbetar i team med elever som har mer än en funktionsnedsättning

För att vara behörig att undervisa elever med mer än en funktionsnedsättning behöver läraren ha två eller flera specialiseringar inom speciallärarutbildningen. Av Utredningens om en bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner delbetänkande Utbildning, undervisning och ledning – reformvård till stöd för en bättre skola (SOU 2017:51) framgår att det emellertid är extremt få, om ens någon, lärare som har dubbla speciallärarkompetenser. Det innebär enligt gällande regelverk att det inom specialskolan är mycket svårt att anställa behöriga lärare tills vidare för att undervisa dessa elever. Detta medför en alltför stor personalomsättning för några av de mest utsatta elevgrupperna.

Elever med mer än en funktionsnedsättning har stora behov av stöd. Lärartätheten i specialskolan är därför hög, cirka 3-4 elever per lärare. Lärare i dessa

specialskolor arbetar också i team för att gemensamt, utifrån sina specifika kompetenser, hjälpa varandra att bättre möta elevernas behov och skapa optimala möjligheter för lärande och utveckling.

Även om intentionen med behörighetsförordningen har varit att säkerställa att lärare har rätt kompetens för den undervisning de ska bedriva kan det konstateras att behörighetsförordningens nuvarande reglering när det gäller behörighet i specialskolan på olika sätt försvårar just detta. Det är väsentligt att lärare som undervisar elever med mer än en funktionsnedsättning har en speciallärarutbildning. Utredningen om en bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner föreslår i det ovan nämnda delbetänkandet att om eleverna vid en specialskola har två eller fler funktionsnedsättningar ska det för behörighet räcka att specialläraren är specialiserad mot en av elevens funktionsnedsättningar. Med hänsyn till det arbetssätt man har i specialskolan då flera lärare arbetar i team delar Utbildningsdepartementet denna uppfattning och föreslår därför att behörighetsförordningen ändras i enlighet med utredningens förslag.

En hög personalomsättning försvårar lärandet för elever med hörselnedsättning, dövhet eller grav språkstörning

Vilket stöd behöver elever som har hörselnedsättning eller dövhet?

För elever som har hörselnedsättning eller dövhet har specialskolan tvåspråkig undervisning i teckenspråksmiljö. Det innebär att eleverna får rika möjligheter att utveckla samt behärska två språk, svenskt teckenspråk och svenska. Kommunikationen sker primärt på svenskt teckenspråk. Som nämnts tidigare är huvudregeln att elever i specialskolan får undervisning i samma ämnen som i grundskolan. Behörighetsförordningen omöjliggör dock för specialskolorna att för undervisning av dessa elever tillsvidareanställa t.ex. en lärare som är behörig att undervisa i grundskolan och som har kunskap i svenskt teckenspråk, om han eller hon saknar en speciallärarutbildning. Elever i specialskolan som har hörselnedsättning eller dövhet kan vidare, precis som elever i grundskolan, ibland behöva särskilt stöd av en speciallärare i matematik eller språk-, läs- och skrivutveckling om de har särskilda svårigheter med just dessa delar. Med nuvarande reglering är speciallärare med dessa specialiseringar inte behöriga att undervisa elever i specialskolan, om de inte också har en speciallärarexamen med specialisering mot dövhet eller hörselskada. Detta gäller även om specialläraren t.ex. behärskar teckenspråk och eleven i övrigt inte har några andra funktionsnedsättningar än dövhet. Sådana effekter av behörighetsförordningens nuvarande krav är inte optimala för dessa elevers utveckling och lärande.

Vilket stöd behöver elever som har grav språkstörning?

För elever med en grav språkstörning är språksvårigheterna det primära och dessa kan inte förklaras utifrån att eleven skulle ha andra funktionsnedsättningar, som

kan vara fallet för vissa elever i grundsärskolan. Undervisningen bedrivs i en anpassad lärmiljö utifrån elevens individuella behov. Språkträning sker under hela dagen med kommunikations- och logopedstöd. I verksamheterna används digitala verktyg som underlättar lärande, samspel och kommunikation. Elevhälsa med kurator, specialpedagog, psykolog, skolsköterska och skolläkare arbetar i nära samarbete med lärarna. Elever med grav språkstörning har behov av ett gott kommunikativt stöd och kompetenta lärare. Speciallärare med specialisering mot grav språkstörning spelar en viktig roll i verksamheter där dessa elever vistas. Elever med grav språkstörning kan dock, i likhet med elever som har hörselnedsättning eller dövhet, ha behov av särskilt stöd av en speciallärare i matematik eller språk-, läs- och skrivutveckling, om de har särskilda svårigheter med just dessa delar. Som framgått ovan är dock sådana speciallärare inte behöriga i specialskolan, om de inte har dubbla specialiseringar. Bristen på speciallärare gör att personalomsättningen är stor vilket försvårar situationen för dessa elever. För att eleverna ska få en god undervisning krävs det en blandning av speciallärare med specialisering mot grav språkstörning, speciallärare med inriktning mot matematik eller språk-, läs- och skrivutveckling och lärare med behörighet att undervisa i olika ämnen, rätt kommunikativt stöd samt kompetensutvecklingsinsatser för lärarna.

Även inom specialskolan finns det en skyldighet att ge särskilt stöd

Specialskolan ska, precis som andra skolformer, stödja elevernas lärande så långt som möjligt. Elever i specialskolan som har hörselnedsättning, dövhet eller har en grav språkstörning, utan ytterligare funktionsnedsättning, har behov av en stödjande språkmiljö. Alla lärare ska ta hänsyn till varje enskild individs behov och förutsättningar samt stimulera, handleda och ge extra anpassningar eller särskilt stöd till elever som har svårigheter. Det ska, som nämnts i avsnitt 3, finnas en elevhälsa med specialpedagogisk kompetens för att kunna möta elevers behov av stöd i undervisningen. Vidare har rektor ett särskilt ansvar för att undervisningen och elevhälsans verksamhet utformas så att eleverna får den ledning och stimulans, de extra anpassningar eller det särskilda stöd samt den hjälp de behöver.

Såväl lärare som speciallärare som är behöriga att undervisa i grundskolan bör var behöriga att undervisa i specialskolan

Bristen på speciallärare och det faktum att såväl lärare som speciallärare som enbart är behöriga att undervisa i grundskolan inte får anställas tills vidare i specialskolan, medför en stor personalomsättning och försvårar därmed elevernas lärande. Med en stor personalomsättning ökar riskerna för att eleverna inte får en sammanhållen undervisning, vilket bl.a. kan leda till att elever inte får kontinuitet i lektionsplanering, betygssättning och relationer till lärare. För att

skapa en långsiktig stabilitet i specialskolornas verksamhet bör behörighetsförordningen ändras så att även lärare och speciallärare som är behöriga att undervisa i grundskolan blir behöriga att undervisa i specialskolan. Det är den samlade kompetensen som lärare, elevhälsa och speciallärare med olika specialiseringar utgör som bäst kan möta de behov som elever med hörselnedsättning, dövhet eller grav språkstörning har. Därför bör det för behörighet inte ställas något krav på speciallärarexamen för att undervisa dessa elever. En lärare bör vara behörig att undervisa dem i motsvarande årskurser och ämnen som lärarens utbildning ger behörighet att undervisa i i grundskolan.

En tidsbegränsning av ändrade behörighetskrav är inte funktionellt

Utbildningsdepartementet har övervägt att föreslå en tidsbegränsad ändring av behörighetskraven för undervisning i specialskolan men bedömer att det kan skapa onödigt besvärliga övergångseffekter. Om det skulle införas en tidsbegränsad ändring finns det risk att lärare som ansöker om komplettering av sin legitimation, utifrån att de är behöriga att undervisa i specialskolan, också får en tidsbegränsad komplettering. På detta sätt underlättas inte specialskolans möjlighet att behålla erfaren och kompetent personal som genomgått specialskolans egna kompetensutvecklingsinsatser. Om det i stället införs en reglering som gäller utan tidsbegränsning ges det utrymme för långsiktig planering både för lärare och huvudmän. Det bedöms därför vara lämpligare att förslaget gäller utan tidsbegränsning. Det kan dock finnas skäl att längre fram se över behörighetsförordningens krav på behörighet för undervisning i specialskolan med anledning av eventuella förändringar i utbildningarna till speciallärare och specialpedagog. I sådana fall bör erforderliga övergångsbestämmelser övervägas.

Efterfrågan på lärare och förskollärare med fördjupad specialpedagogisk kompetens är stor. Betänkandet Utbildning, undervisning och ledning – reformvård till stöd för en bättre skola (SOU 2017:51) lämnar flera förslag när det gäller speciallärare och specialpedagogers behörighet. Utredningen framhåller också att en utredning bör tillsättas och få i uppdrag att utreda hur skolväsendets behov av specialpedagogisk kompetens på bästa sätt kan tillgodoses givet olika skolors praktiska förutsättningar. I anslutning till detta kan även examensmålen för de två olika yrkesexamina inom det specialpedagogiska området ses över. Betänkandet har remitterats och förslaget om att se över frågan om hur skolväsendets behov av specialpedagogisk kompetens på bästa sätt kan tillgodoses har ett starkt stöd bland remissinstanserna. Förslaget bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

5. Ikraftträdande

Förslag: Ändringarna i behörighetsförordningen ska träda i kraft den 1 augusti 2018.

Skälen för förslaget: Mot bakgrund av de skäl för att ändra behörighetskraven för undervisning i specialskolan som tidigare redovisats i denna promemoria är det angeläget att ändringarna i behörighetsförordningen träder i kraft så snart som möjligt. Syftet med ändringarna är att säkerställa att eleverna i specialskolan får behöriga lärare som kan anställas utan tidsbegränsning. Det är av vikt att Specialpedagogiska skolmyndigheten redan inför läsåret 2018/19 får förutsättningar att tillsätta de lärartjänster som behövs utifrån de behov som eleverna i specialskolan har. Förordningsändringarna bör därför träda i kraft den 1 augusti 2018.

6. Konsekvenser av förslagen

6.1 Konsekvenser för staten

Förändringarna kommer inte få några omedelbara ekonomiska konsekvenser för staten.

Konsekvenser för specialskolan

Lärartätheten i specialskolan är generellt hög jämfört med grundskolan. Alla elever i specialskolan har behov av ett välutformat stöd och därför har flera lärare i specialskolan ett tätt samarbete runt varje elev. SPSM har ett mycket stort fokus på kompetensutveckling och fortbildning av sin personal för att på bästa sätt nå ökad behörighetsnivå och för att bättre möta elevers skiftande behov. Under 2016/2017 var cirka en tredjedel av lärarna i specialskolan i utbildning på halvtid. Tillgången på speciallärare och specialpedagoger är otillräcklig i landet, vilket bidrar till ökad konkurrens. Specialskolans välutbildade lärare är attraktiva vilket i sin tur gör att personalomsättningen i specialskolan ökar och att specialskolan har ytterligare behov av att satsa på fortbildning av nyrekryterad personal. Den stora personalomsättningen och många lärare som vidareutbildar sig på deltid, försvårar samarbetet mellan lärarna väsentligt. En ytterligare negativ effekt av dagens situation är att sjukfrånvaron hos lärarna i specialskolorna ökar på grund av en ökad arbetsbelastning. De föreslagna ändringarna i behörighetsförordningen innebär att huvudmannen mer långsiktigt kan planera för fortbildning och kompetensutveckling. Vidare väntas ändringarna medföra att många av de erfarna lärare som i dag inte kan anställas tills vidare som behöriga lärare kan erbjudas sådana tillsvidareanställningar. Förslagen väntas därför bidra till en minskad personalomsättning vilket medför en kontinuitet i organisationen och en bättre arbetsmiljö för personalen i specialskolorna.

Konsekvenser för lärosäten med utbildning på det specialpedagogiska området

Förslaget i promemorian kan få till följd att färre studenter deltar i speciallärarutbildning med specialisering mot dövhet eller hörselskada respektive specialisering mot grav språkstörning. Det är dock av stor vikt att specialskolans elevers behov av särskild lärarkompetens tillgodoses och att specialskolans lärare erbjuds goda möjligheter till kompetensutveckling. Som framgår av avsnitt 4 bereds förslaget om en översyn av examensmålen för de två olika yrkesexamina inom det specialpedagogiska området inom Regeringskansliet.

6.2 Konsekvenser för eleverna

Sverige har ratificerat FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och FN:s konvention om barnets rättigheter. Alla barn med fysisk eller psykisk funktionsnedsättning har rätt till ett fullvärdigt och anständigt liv som gör det möjligt för dem att delta aktivt i samhället, inklusive tillgång till utbildning av kvalitet på lika villkor som andra. Enligt FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) ska varje barn ha samma rättigheter till utbildning och utveckling. Av barnkonventionen, liksom av skollagen, framgår också att utgångspunkten i all verksamhet ska vara barnets bästa och med barn avses varje människa under 18 år (1 kap. 10 § skollagen och barnkonventionen artikel 3).

En allvarlig konsekvens av nuvarande reglering i behörighetsförordningen är att specialskolans elever drabbas av många lärarbyten, inte bara på årsbasis på grund av att många lärare har tidsbegränsade anställningar, utan också på veckobasis eftersom cirka en tredjedel av lärarna är i utbildning med många vikarier som följd. Den behörighetsituation som i dag råder i specialskolan försvårar således kontinuitet och långsiktighet i lärarförsörjningen. Förslaget om att ändra behörighetskraven för lärare i specialskolan syftar till att i hög grad skapa förutsättningar för att alla elever i specialskolan ska mötas utifrån sina behov och på så vis ge bättre förutsättningar för elevernas lärande och utveckling.

6.3 Konsekvenser för jämställdheten

Förslaget i sig påverkar inte jämställdheten mellan kvinnor och män bland lärare och rektorer. Det är en generell tendens i skolan att flickor uppnår högre meritvärde och i större utsträckning når behörighet till gymnasieskolan än pojkar. I specialskolan är 60 procent av eleverna pojkar. De senaste tre åren har andelen behöriga till gymnasieskolan varit ungefär lika stor för både flickor och pojkar medan det genomsnittliga meritvärdet i två av de tre åren varit ca 20 meritpoäng lägre för pojkar än för flickor. En mer stabil lärarekryteringssituation med

minskad personalomsättning väntas påverka elevernas resultat positivt på ett sätt som också gynnar likvärdigheten i kunskapsresultaten.