

Datum 2017-10-25
Reg.nr 131-304-17

Avdelning
Utvärderingsavdelningen
Handläggare
Jana Hejzlar
08-563 088 19
jana.hejzlar@uka.se

Utbildningsdepartementet
103 33 Stockholm

Universitetskanslersämbetets yttrande över Utbildning, undervisning och ledning – reformvård till stöd för en bättre skola (SOU 2017:51)

(Ert dnr U2017/02696/S)

Universitetskanslersämbetet (UKÄ) har anmodats att lämna synpunkter på delbetänkandet av utredningen om en bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner. UKÄ väljer att lämna generella synpunkter på valda delar.

Sammanfattande synpunkter

Universitetskanslersämbetet (UKÄ) ställer sig bakom flertalet av utredarens förslag i de delar myndigheten yttrar sig över. I tillägg vill UKÄ framföra följande:

- På längre sikt är det önskvärt att en mer genomgripande revidering görs av behörighetsförordningen, så att den blir mer tillgänglig för de målgrupper som berörs av den.
- UKÄ står fast vid de slutsatser dåvarande Högskoleverket kom fram till i den utredning myndigheten gjorde i frågan (Behovet av en särskild specialpedagogexamen och specialpedagogisk kompetens i den svenska skolan, rapport 2012: R), nämligen att specialpedagogexamen bör avskaffas och att speciallärarexamen istället bör utökas med ytterligare en inriktning mot specialpedagogiskt arbete.
- Det är rimligt att de som har specialistkompetens för undervisning inom det estetiska området i gymnasieskolan, riksrekryterande yrkesutbildning i gymnasieskolan och gymnasiesärskola ska kunna anställas tillsvidare utan legitimation. Det är dock angeläget att de ges möjlighet till kompetensutveckling.
- UKÄ anser att undantaget från krav på behörighet för modersmåls lärare bör tidsbegränsas och en långsiktig strategi som leder till en behörighetsgivande modersmåls lärarexamen utvecklas.
- UKÄ anser att en långsiktig strategi behövs för att lärarna i yrkesämnen ska kunna få en behörighetsgivande yrkeslärarexamen.

Utredarens uppdrag är omfattande och syftar bland annat till att förbättra förutsättningarna för skolans och förskolans personal att fullfölja sina uppdrag. En annan viktig del i uppdraget innefattar en översyn av de regler som gäller för behörighet och legitimation inom skolområdet. I delbetänkandet redovisas förslag på förändringar i bland

annat förordning (2011:325) om behörighet (behörighetsförordningen) och legitimation och i skollagen (2010:800).¹

UKÄ välkomnar flertalet av de förändringsförslag utredaren lämnar och tycker att utredningen på ett förtjänstfullt sätt lyckas upprätthålla en god balans mellan legitimationsreformens grundläggande principer och det utredningen beskriver som reformvårdande förändringar av det regelverk som omgärdar legitimationsreformen. De föreslagna förändringarna handlar enligt utredaren om att komma till rätta med en del av de problem, som har uppstått som en konsekvens av hur behörighetsförordningen är utformad. Enligt utredaren har en mer genomgripande revidering av behörighetsförordningen övervägts, men då detta bland annat har bedömts vara för tidigt förordar han istället en kontinuerlig översyn av behörighetsförordningen.

UKÄ delar utredarens bedömning att det är angeläget att behörighetsförordningen regelbundet revideras. På lite längre sikt anser UKÄ dock att det är önskvärt att en mer genomgripande revidering görs av behörighetsförordningen, så att den blir tillgänglig för de målgrupper som främst berörs av den, det vill säga skolhuvudmän, rektorer, lärare och förskolläre.

Behörighetsförordningens komplexa struktur har bland annat fått till följd att det ofta är komplicerat för lärare och förskollärare att få utökad behörighet i årskurser och skolformer, som inte omfattas av lärarens eller förskollärarens examen. I syfte att komma till rätta med denna problematik lämnar utredaren en rad förslag på ändringar i behörighetsförordningen som kommer att underlätta för lärare och förskollärare att få utökad behörighet.

I de fall kravet på att undervisningen ska bedrivas av legitimerade och behöriga lärare och förskollärare inte går att uppfylla, lämnar utredaren också förslag som syftar till att förbättra möjligheterna för obehöriga lärare att successivt utöka sin kompetens. En strategi som enligt utredaren kan vara ett sätt att hantera den stora bristen på lärare.

Övergripande ändringsförslag

Flertalet av utredarens övergripande förslag till ändringar i behörighetsförordningen påverkar behörigheter i flera årskurser och skolformer, vilket beror på att behörigheter i grundskolan och gymnasieskolan i hög grad är styrande för andra behörigheter. Ett exempel på en sådan förändring som bidrar till att komma tillrätta med en del oönskade konsekvenser av den nuvarande regleringen, är förslag om att en lärare som är behörig att undervisa i ett eller flera praktiska eller estetiska ämnen i grundskolans årskurs 4-9 eller i gymnasieskolan även ska vara behörig att undervisa samma ämnen i grundskolans årskurs 1-3. Ett annat exempel är att en lärare som är behörig att undervisa i ett eller flera ämnen i gymnasieskolan eller i grundskolans årskurs 7-9, även ska vara behörig att bedriva undervisning i samma ämnen i gymnasieskolans introduktionsprogram.

¹ Utöver förändringar i förordning (2011:325) om behörighet och legitimation och av skollagen (2010:800) föreslås också förändringar av en rad andra förordningar som har bäring på de förslag utredningen lämnar.

UKÄ ställer sig bakom dessa och övriga förslag till övergripande ändringar av behörighetsförordningen.

Speciallärare och specialpedagoger

Ett av de områden i behörighetsförordningen där regelverket är särskilt komplext och omfattande gäller behörigheter för undervisning som avser särskilt stöd, undervisning i ämnen och ämnesområden i särskolan och undervisning i specialskolan. Det vill säga sådan undervisning där det krävs både en behörighetsgivande lärar- eller förskolläraexamen och en speciallärarexamen för att vara behörig.

När det gäller speciallärare och specialpedagoger lämnas i utredningen flera förslag som syftar till att dels korrigera en del otydligheter i behörighetsförordningen, dels skapa en större flexibilitet i regelverket för dessa lärarkategorier. Ett exempel på en sådan förändring är utredarens förslag om att grundlärare med inriktning mot arbete i fritidshem och de som har äldre examen avsedd för arbete i fritidshemmet samt en speciallärarexamen med specialisering mot utvecklingsstörning, ska vara behöriga att undervisa i ämnesområden inom träningsskolan, i grundsärskolans årskurs 7–9 samt i gymnasiesärskolan i det eller de praktiska eller estetiska ämnen de är behöriga att undervisa i grundsärskolans årskurs 1–6. Ett annat exempel är att ämneslärare med inriktning mot arbete i gymnasieskolan och de som har äldre examen avsedd för undervisning i årskurs 7–9 samt en speciallärarexamen med specialisering mot utvecklingsstörning, ska vara behöriga att undervisa i gymnasiesärskolan.

UKÄ ställer sig bakom dessa och övriga förslag till ändringar av behörighetsförordningen som rör speciallärare och specialpedagoger.

Eftersom det enligt utredaren är viktigt att säkra tillgången till kvalificerad specialpedagogisk kompetens inom skolans område, anser denne att behovet av de två olika yrkesexamina inom det specialpedagogiska fältet bör utredas och examensmålen för speciallärar- och specialpedagogexamen ses över. Utredaren menar att såväl den kompetens som speciallärare och specialpedagoger besitter behövs i skolväsendet. Fram till dess att en sådan utredning har genomförts och eventuella förändringar av de båda yrkesexamina har genomförts, föreslår utredaren att behörighetsförordningen ändras så att specialpedagogexamen likställs med speciallärarexamen, oavsett när specialpedagogutbildningen har påbörjats och examen har utfärdats.

UKÄ delar utredningens bedömning i detta avseende men står fast vid de slutsatser dåvarande Högskoleverket kom fram till i den utredning myndigheten gjorde i frågan (Behovet av en särskild specialpedagogexamen och specialpedagogisk kompetens i den svenska skolan, rapport 2012:R), nämligen att specialpedagogexamen bör avskaffas och att speciallärarexamen istället bör utökas med ytterligare en inriktning mot specialpedagogiskt arbete. En sådan ny inriktning mot specialpedagogiskt arbete bör enligt Högskoleverkets rapport innefatta krav på specialpedagogiska kunskaper och förmågor som kan praktiseras på organisations-, grupp- och individnivå, samt i rollen som kvalificerad samtalspartner och rådgivare i pedagogiska frågor inom skolans område. I nämnda rapport framhåller Högskoleverket också att de kompetenser som enbart finns formulerade i specialpedagogexamen är en förutsättning för att kunna

utveckla goda lärmiljöer för barn och elever. Denna ståndpunkt är alltså viktig och relevant enligt UKÄ.

Utbildningar som kräver specialistkompetens

Vad gäller de utbildningar som kräver särskild specialistkompetens, exempelvis särskilda varianter inom det estetiska området i gymnasieskolan, riksrekryterande yrkesutbildning i gymnasieskolan och riksrekryterande utbildning i gymnasiesärskolan, konstaterar utredaren att kraven för behörighet att undervisa i dessa utbildningar i praktiken blir orimliga, då det utöver gedigen specialistkompetens också krävs en lärarexamen. Denne föreslår därför att personer som har en sådan specialistkunskap ska få anställas som lärare tillsvidare och bedriva undervisning utan legitimation, så att eleverna får tillgång till den särskilda ämneskompetens de behöver i sin utbildning. Däremot ska en sådan person inte självständig få fatta beslut om betyg. Betygssättning ska istället ske i samråd med en legitimerad lärare.

UKÄ delar i huvudsak utredningens bedömning men anser att det är angeläget att de personer som här avses, ges möjlighet till kompetensutveckling som rymmer delar av sådant som ingår i den utbildningsvetenskapliga kärnan i lärarutbildningen, exempelvis didaktik, ledarskap, sociala relationer och konflikthantering.

Fritidspedagoger eller motsvarande

I uppdraget ingår också att ta ställning till om fritidspedagoger eller motsvarande ska omfattas av de krav som gäller för legitimation och behörighet. För behörighet att bedriva undervisning i fritidshemmet krävs, med nu gällande reglering, en grundlärarexamen med inriktning mot arbete i fritidshemmet eller en äldre examen som är avsedd för arbete i fritidshemmet och minst en skolform i skolväsendet. Detta innebär att personer som har en äldre högskoleexamen avsedd för undervisning i fritidshemmet, inte kan bli behöriga att bedriva undervisning i fritidshemmet. Utredaren ser inga skäl till varför inte alla fritidspedagoger ska kunna bli legitimerade och behöriga att undervisa i fritidshemmet och föreslår därför att regleringen ändras i detta avseende. Vidare föreslår han att denna kategori fritidspedagoger också ska kunna komplettera sin behörighet att undervisa i ytterligare ämnen, årskurser och skolformer.

UKÄ delar utredningens bedömning och ställer sig således bakom de föreslagna förändringarna av regelverket vad gäller fritidspedagoger eller motsvarande.

Lärare i modersmål

Lärare i modersmål är undantagna kravet på legitimation och behörighet. Eftersom flertalet verksamma modersmållärare saknar en pedagogisk högskoleexamen samtidigt som utbildningsvägarna för denna kategori är få och antalet elever som har rätt till undervisning i modersmål är högt (samt förväntas öka ytterligare), anser utredaren att det inte är praktiskt möjligt att i dagsläget införa krav på legitimation och behörighet för lärare i modersmål. Denne föreslår därför att undantaget för krav på legitimation och behörighet för modersmållärare ska vara kvar och att olika fortbildningsinsatser istället ska riktas mot denna yrkesgrupp.

Även om UKÄ delar utredningens bedömning att det för närvarande är svårt att resa krav på legitimation och behörighet för modersmållärare, givet situationen som helhet, anser UKÄ inte att riktade utbildningsinsatser är till fyllest.² UKÄ anser därför att undantaget från krav på legitimation och behörighet för modersmållärare bör tidsbegränsas och att det är ytterst angeläget att en långsiktig strategi tas fram för hur denna yrkeskategori, inom ett par års sikt, ska kunna erbjudas fler utbildningsvägar som leder till en behörighetsgivande modersmållärarexamen.

Lärare i yrkesämnen

Vad gäller lärare i yrkesämnen föreslår utredaren att det undantag från krav på legitimation och behörighet som hittills gällt för denna yrkeskategori, ska upphöra från och med den 1 juli 2022. Denne föreslår också att de lärare som saknar legitimation och behörighet och som har anställts före den 1 juli 2022, ska vara behöriga att undervisa och självständigt fatta beslut om betyg till och med den 30 juni 2026. Vidare föreslår utredaren olika begränsningar avseende anställning av personer utan yrkeslärarexamen från den 1 juli 2022, samt att Skolverket och Universitets- och högskolerådet ges i uppdrag att bland annat se över kraven för särskild behörighet till utbildning som leder till yrkeslärarexamen.

UKÄ ställer sig bakom utredningens förslag om att undantaget från krav på legitimation och behörighet för lärare i yrkesämnen ska tas bort men efterlyser långsiktig strategi för hur denna yrkeskategori, inom ett par års sikt, ska kunna erbjudas fler utbildningsvägar som leder till en behörighetsgivande yrkeslärarexamen.

Beslut

Beslut om yttrandet har tagits av generaldirektören Anders Söderholm efter föredragning av utredaren Jana Hejzlar i närvaro av enhetschefen Viveka Persson, avdelningschefen Karin Järplid Linde och strategi- och planeringsansvariga Per Westman, samt kommunikationschefen Agneta Rolfer. I ärendets beredning har även utredaren Lee Gleichmann Linnarsson deltagit.

Anders Söderholm

Jana Hejzlar

² Särskilt mot bakgrund av de studier om modersmålsundervisningens betydelse för elevers skolprestationer som utredningen hänvisar till.