

Kommittédirektiv



Flexibel skolstart i grundskolan

**Dir.
2009:98**

Beslut vid regeringssammanträde den 29 oktober 2009

Sammanfattning

En särskild utredare ska analysera och föreslå hur införandet av en försöksverksamhet med flexibel skolstart i grundskolan kan genomföras. Utgångspunkten för utredningen ska vara att belysa och kartlägga förutsättningarna för att införa en sådan verksamhet. Försöksverksamheten ska tillmötesgå föräldrars önskemål och öka deras valfrihet. Utredaren ska bl.a.:

- föreslå utformning och omfattning av försöksverksamheten samt hur urvalsprocessen ska vara utformad,
- redogöra för vilka ekonomiska, organisatoriska och pedagogiska förutsättningar som ska finnas när det gäller förskoleklass, skolbarnsomsorg, grundskola och gymnasieskola samt motsvarande skolformer för att försöksverksamheten ska kunna genomföras,
- redogöra för vilka konsekvenser försöksverksamheten får för genomströmningen i utbildningssystemet,
- föreslå på vilket sätt föräldrar och elever ska erbjudas skolmognadsprov som ett extra stöd för föräldrars beslut om när deras barn bör börja skolan,
- föreslå nödvändiga författningsändringar,
- föreslå hur en löpande uppföljning och utvärdering av försöksverksamheten ska genomföras, samt
- föreslå vid vilken tidpunkt, inför ett eventuellt generellt införande av flexibel skolstart i grundskolan och motsvarande skolformer, en slutlig utvärdering av effekterna på elevernas resultat kan genomföras. I utvärderingen bör även andra aspekter, t.ex. elevernas sociala utveckling, belysas.

Utredaren ska redovisa sitt uppdrag senast den 1 oktober 2010.

Riksdagens tillkännagivande om flexibel skolstart

Den 10 maj 2006 tillkännagav riksdagen som sin uppfattning att det ska finnas en möjlighet för skolor att införa flexibel skolstart (bet. 2005/06:UbU14, rskr. 2005/06:241). Flexibel skolstart innebär att elever ska kunna börja årskurs ett i grundskolan på höstterminen eller vårterminen det år barnet fyller sex eller sju år, beroende på föräldrarnas beslut. Skolmognadsprov ska erbjudas. Bakgrunden till tillkännagivandet var att barn mognar i olika takt och att det därför behöver finnas en möjlighet att anpassa skolstarten därefter.

Nuvarande lagstiftning inom förskola och skola

Regelverket ser inte likadant ut för förskolan och de olika skolformerna, vilket framgår av följande redovisning.

Förskoleverksamhet

Förskoleverksamhet ska tillhandahållas i den omfattning det behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier eller barnets eget behov. Förskoleverksamheten ska tillhandahållas barn som har fyllt ett år. Barn till föräldrar som är arbetslösa eller föräldralediga ska erbjudas förskoleverksamhet minst 15 timmar per vecka. Kommunen är skyldig att erbjuda plats utan oskäligt dröjsmål.

Allmän förskola för fyra- och femåringar ska erbjudas från och med höstterminen det år barnet fyller fyra år. Riksdagen beslutade i april 2009 att från och med den 1 juli 2010 införa allmän förskola även för treåringar (prop. 2008/09:115, bet. 2008/09:UbU11, rskr. 2008/09:220).

Det finns inte några regler för när barnen kan tas emot i förskoleverksamheten utan det kan ske löpande. I praktiken är det dock vanligare att barn tas emot i förskolan under hösten,

främst beroende på att många platser frigörs i samband med skolstart.

Förskoleklass

Kommunen ska anvisa plats i förskoleklass från och med höstterminen det kalenderår barnet fyller sex år. Barn får även tas emot i förskoleklassen före höstterminen det kalenderår då barnet fyller sex år. Det är dock avhängigt av om kommunen väljer att erbjuda detta.

Grundskola och motsvarande skolformer

Barn ska fullgöra skolplikten i grundskolan, särskolan eller specialskolan. Samers barn får fullgöra sin skolplikt i same-skolan i stället för i grundskolan. Enligt huvudregeln inträder skolplikt höstterminen det kalenderår barnet fyller sju år. En elev kan, efter begäran av barnets vårdnadshavare, skrivas in även vid höstterminens början det år eleven fyller sex år eller, om det finns särskilda skäl, åtta år. Skolplikten upphör vid utgången av vårterminen det kalenderår då barnet fyller 16 år eller, om barnet fullgör skolplikten i specialskolan, 17 år. Om barnet dessförinnan tillfredsställande slutför högsta årskursen i grundskolan eller motsvarande i någon annan skola där barnet får fullgöra sin skolplikt, upphör densamma. Skolplikten upphör också om barnet vid särskild prövning visar att det har motsvarande kunskaper, dvs. kunskaper som motsvarar högsta årskursen.

Om en elev i grundskolan inte tillfredsställande har slutfört sista årskursen när skolplikten upphör men bedöms ha förmåga att fullfölja utbildningen, ska eleven beredas tillfälle att göra detta under högst två år efter det att skolplikten upphörde.

Gymnasieskola

Gymnasieskolan är avsedd att påbörjas av ungdomar efter avslutad grundskoleutbildning eller motsvarande, fram till och med det första kalenderhalvåret det år de fyller tjugo år. I vissa fall kan elever från särskolan också tas emot i gymnasieskolan.

Utbildningen i gymnasieskolan utgörs av utbildning på nationella och specialutformade program samt individuella program. De nationella och specialutformade programmen ska vara grund för fortsatt utbildning på högskolenivå och för yrkesverksamhet.

Gymnasieskolan ska reformeras i syfte att höja kvaliteten och öka genomströmningen. Riksdagen beslutade i oktober 2009 om en ny gymnasieskola med anledning av propositionen *Högre krav och kvalitet i den nya gymnasieskolan* (prop. 2008/09:199, bet. 2009/10:UbU3, rskr. 2009/10:8). Reformen innebär att det i gymnasieskolan ska finnas 18 nationella program, varav 12 högskoleförberedande program och 6 yrkesprogram. Ändringarna i skollagen ska träda i kraft den 1 mars 2010 och tillämpas på utbildning som påbörjas efter den 1 juli 2011. I promemorian *Särskilda program och behörighet till yrkesprogram* (dnr U2009/5552/G) finns bl.a. förslag om särskilda program, som ska ersätta dagens individuella program, för elever som inte uppnått behörighet till gymnasieskolan. Promemorian remissbehandlas för närvarande.

Fristående skolor

Elever har möjlighet att fullgöra sin skolgång i en fristående skola som motsvarar grund- eller gymnasieskola och motsvarande skolformer. Elever kan också gå i förskoleklass i en fristående grundskola. Hösten 2008 fanns det 677 fristående grundskolor och 414 fristående gymnasieskolor i Sverige. Av alla elever i grundskolan och gymnasieskolan går cirka 13 procent i fristående skolor (läsåret 2008/09).

Tidigare skolstart och förskoleklassreformen

Efter förslag i propositionen *Om vissa skollagsfrågor* (prop. 1990/91:115) och beslut i riksdagen (bet. 1990/91:UbU7, rskr. 1990/91:357) infördes flexibel skolstart 1991 som innebär att barnets vårdnadshavare kan bestämma att barnet ska börja grundskolan det år barnet fyller sex år. Skolplikten inträder dock, som tidigare, höstterminen det år barnet fyller sju år.

Förskoleklassen infördes som en frivillig skolform i januari 1998. Förskoleklassen ska omfatta minst 525 timmar per år och vara avgiftsfri. Läsåret 2008/09 gick 1 procent av femåringarna, 95 procent av sexåringarna och 1,5 procent av sjuåringarna i förskoleklass. Förskoleklassen är en del av det offentliga skolväsendet, och verksamheten ska betraktas som undervisning i samma mening som i övriga skolformer. Utbildningen i förskoleklassen ska stimulera varje barns utveckling och lärande samt ligga till grund för fortsatt skolgång. Från och med 1998 har också förskoleklassen en gemensam läroplan med grundskolan och motsvarande skolformer samt fritidshemmet (Lpo 94).

Enligt propositionen *Förskoleklass och andra skollagsfrågor* (prop. 1997/98:6), som föregick införandet av förskoleklassen, syftade förskoleklassreformen till att förskoleverksamheten, skolbarnsomsorgen och grundskolan skulle närma sig varandra för att förbättra kvaliteten i samtliga verksamheter. Kontinuitet i det livslånga lärandet skulle skapas. En intention var att införa förskolans pedagogiska tradition i skolan, där lek, skapande och barnens eget utforskande skulle ges större utrymme. Ett nytt pedagogiskt förhållningssätt skulle utvecklas och skapa en brygga mellan förskola och skola.

Statens skolverks utredning av flexibel skolstart i grundskolan

Skolverket fick i november 2003 i uppdrag att utreda konsekvenserna av flexibel skolstart under läsåret i grundskolan (dnr U2003/4414/S). I uppdraget ingick också att beskriva internationella erfarenheter av tidigare skolstart och flexibel skolstart. Skolverket redovisade uppdraget den 15 april 2004 i rapporten *Konsekvenser av flexibel skolstart* (dnr U2004/1698/S).

Rapporten visar att det nuvarande skolsystemet i formell mening redan medger en betydande flexibilitet i elevernas skolgång. Denna flexibilitet utnyttjas dock i mycket liten utsträckning. I dag börjar de allra flesta elever grundskolan på höstterminen det år de fyller sju år. Enligt Skolverket motsvarar för-

skoleklassen föräldrarnas önskemål om en tidigare och mjukare övergång mellan förskoleverksamheten och grundskolan. Få elever hoppar över eller går om en årskurs i grundskolan, vilket är fullt möjligt med dagens bestämmelser.

Enligt rapporten påbörjar majoriteten av barnen i de europeiska länderna sin skolgång vid sex års ålder. Skolstart vid sju års ålder förekommer framför allt i Skandinavien och i ett antal östeuropeiska länder. I Storbritannien, Malta och Holland börjar barnen skolan vid fem års ålder. Nordirland har Europas lägsta ålder för skolstart, fyra år. Många länder har ett förskolesystem i vilket de flesta barn deltar. I ett flertal länder tillåts eleverna att börja skolan tidigare eller senare beroende på föräldrarnas önskemål och lärarnas bedömning.

När det gäller frågan om flexibel skolstart ser det, enligt Skolverket, olika ut i olika länder. I Storbritannien sker skolstarten vid tre olika datum som följer barnens femte födelsedag. Korrelationen mellan barnens ålder och årskurs är dock hög. Det är mycket ovanligt att tidigarelägga eller senarelägga skolstarten i Storbritannien. Senarelagd skolstart är däremot relativt vanlig i USA där en omfattande undersökning visar att 14 procent av eleverna påbörjar skolan ett år senare än flertalet (Scharp, 2002). Generellt är det pojkar födda sent på året som börjar senare i skolan. Nya Zeeland har, enligt Skolverkets redovisning, ett skolsystem där successiv skolstart tillämpas. Barnen börjar skolan vid fem års ålder med en rullande inskrivning som påbörjas på femårsdagen. Individuella undervisningsplaner upprättas för eleverna och läraren dokumenterar elevernas framsteg på ett detaljerat sätt så att specialundervisning kan sättas in vid behov. En nära kontakt etableras också med föräldrarna. För alla studiekurser mäts måluppfyllelsen och genom att klara dessa kravnivåer flyttas eleven upp till nästa nivå. Eleven måste inte följa undervisningen under en bestämd tid. Såväl kortare som längre studietid uppfattas som normalt.

Skolverket avrådde i sin rapport regeringen från att starta en försöksverksamhet med flexibel skolstart i grundskolan. Enligt Skolverket var konsekvenserna för elevernas övergång till gymnasieskolan inte tillräckligt utredda. En successiv skolstart skulle även innebära förändring av grundskolans organisation

och undervisningsmetodik. Skolverket lyfter bl.a. fram möjligheten att göra starten i förskoleklassen mer flexibel än vad den är i dag. Det finns inget i dagens bestämmelser som hindrar kommunerna att erbjuda förskoleklass vid annan tidpunkt än höstterminen.

Betänkandet *Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola*

Gymnasieutredningen (U 2007:01) redovisade i mars 2008 sina förslag om en ny gymnasieskola i betänkandet *Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola* (SOU 2008:27). En del i uppdraget bestod i att se över vilka konsekvenser flexibel skolstart i grundskolan kan få för elevernas övergång till gymnasieskolan.

Utredaren föreslog ett mer omfattande utbud av nationella program och inriktningar än vad som gäller i dag. Enligt utredaren kommer de flesta kommuner inte att kunna erbjuda sina elever ett allsidigt urval av gymnasieutbildning flera gånger per år. Utredarens bedömning är att om många elever skulle sluta årskurs 9 vid olika tidpunkter och om gymnasieutbildningar skulle behöva starta flera gånger per år skulle det leda till väsentligt högre driftskostnader och en omfattande administration. Mot denna bakgrund förordade utredaren inte ett åläggande som innebär att kommuner måste starta ett allsidigt urval av nationella program flera gånger om året och lämnade därför inte något förslag om flexibel skolstart i grundskolan.

Betänkandet remissbehandlades och endast ett fåtal remissinstanser lämnade synpunkter om flexibel skolstart i gymnasieskolan. Skolverket delade utredarens bedömning och instämde i konsekvensanalysen. Borås kommun underströk svårigheterna för en kommun att erbjuda gymnasieutbildning med start flera gånger om året. Ett par kommuner ansåg dock att försöksutrymme eller möjlighet att utveckla flexibel skolstart inom gymnasieskolan borde möjliggöras för de som så önskar.

Promemorian *Särskilda program och behörighet till yrkesprogram*

I promemorian *Särskilda program och behörighet till yrkesprogram* (dnr U2009/5552/G) finns bl.a. förslag om särskilda program som ska ersätta dagens individuella program i gymnasieskolan. Förslagen i promemorian utgår bl.a. från vad som föreslogs i gymnasieutredningen *Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola* (SOU 2008:27) och de synpunkter som lämnades då betänkandet remitterades. De särskilda programmen är preparandutbildning, programinriktat individuellt val, yrkesintroduktion, individuellt alternativ och språkintröduktion. Fristående skolor ska ha möjlighet att anordna samtliga särskilda program.

Preparandutbildningen syftar till att elever, som har fullföljt grundskolans årskurs 9 utan att ha uppnått behörighet till ett högskoleförberedande program eller yrkesprogram i gymnasieskolan, ska uppnå sådan behörighet efter högst ett år. I promemorian betonas vikten av en flexibel övergång till ett nationellt program när eleven blir behörig. Av de remissinstanser som var positiva till Gymnasieutredningens förslag om preparandutbildning framhölls bl.a. att en flexibel övergång till gymnasieskolan är viktig och att lokala förhållanden ska få avgöra var utbildningen lokalmässigt förläggs.

Utformningen av preparandutbildningen innebär att övergången till ett nationellt program ska kunna ske flexibelt under läsåret. Enligt nuvarande bestämmelser är det möjligt för en skolhuvudman att ta in en behörig sökande till gymnasieskolan vid en senare tidpunkt än vid utbildningens början, om det finns plats på den aktuella studievägen och eleven bedöms ha de kunskaper och färdigheter som krävs för att kunna tillgodogöra sig undervisningen. Under dessa förutsättningar kan således en elev inom preparandutbildningen som blir behörig under läsårets gång tas in på nationellt program.

Skolhuvudmännen bör i så stor utsträckning som möjligt sträva efter att elever som uppnår behörighet till det nationella program som de önskar delta i, också får möjlighet att komma in på programmet. Om behörighet uppnås först sent under

läsåret, är det sannolikt mest lämpligt att eleven i stället söker till det aktuella programmet läsåret efter. Ju tidigare under läsåret övergången sker, desto större blir naturligtvis elevens möjligheter att följa undervisningen i normal studietakt.

Genom särskilda förkunskapskrav för det programinriktade individuella valet underlättas en flexibel övergång till ett nationellt yrkesprogram när eleven blivit behörig, något som kräver att skolorna har beredskap att kunna ta in eleven på det aktuella yrkesprogrammet.

Promemorian remissbehandlas för närvarande.

Behovet av en utredning

För att Sverige ska vara ett framgångsrikt land under 2000-talet krävs utbildning och forskning i världsklass och ett utbildningssystem som har kapacitet att se potentialen hos varje elev och student. Skolans huvuduppdrag är att ge alla elever tillräckliga kunskaper för att de ska klara framtida studier och yrkesliv, dvs. förutsättningar att uppnå de nationella målen i varje ämne. Varje elev har rätt att utvecklas utifrån sina egna förutsättningar. Det gäller såväl elever som riskerar att inte nå de grundläggande målen som elever som lätt når kunskapskraven och som med ytterligare ledning och stimulans kan nå längre i sin kunskapsutveckling. Med dagens regelverk måste ett barn som mognar tidigt börja skolan ett helt år tidigare, om föräldrarna anser att han eller hon skulle behöva mer stimulans. Ett barn som skulle dra fördel av att vänta lite längre med skolstarten än till höstterminens start, t.ex. ett barn fött i december, måste i sin tur vänta ett helt år.

Enligt regeringens bedömning kan förutsättningarna för eleverna att nå målen förbättras genom att man ökar individanpassningen så att man utgår från varje elevs förutsättningar och behov, underlättar övergångar samt ökar flexibiliteten inom utbildningssystemet. Det kräver i sin tur en löpande utveckling av skolans undervisningsmetodik och organisation.

I såväl Skolverkets rapport som Gymnasieutredningens betänkande påpekas att det finns vissa problem med införandet av flexibel skolstart i grundskolan. Med anledning av vad som

ovan nämnts anser regeringen dock att det finns anledning att ytterligare utreda hur införandet av en sådan försöksverksamhet kan genomföras. Genom en flexibel skolstart stärks elevernas möjligheter att få en individanpassad utbildning och därmed ökar deras förutsättningar att nå skolans mål.

De insatser som regeringen har vidtagit eller avser att vidta syftar till att höja kvaliteten i utbildningen och öka kunskaperna hos eleverna. Genom omfattande reformarbete på skolområdet har förutsättningarna för skolan att genomföra sitt uppdrag stärkts. Regeringen har exempelvis genomfört insatser som syftar till att höja kompetensen hos rektorer och lärare. Vidare genomförs insatser för att tydliggöra styrdokumenterna för skolan, utveckla och stärka undervisningen i matematik, naturvetenskap och teknik, förbättra stödet till elever i behov av särskilt stöd med hjälp av speciallärare samt stärka basfärdigheterna läsa, skriva och räkna genom ett särskilt statsbidrag. Riksdagen har också nyligen beslutat om en ny gymnasieskola. Enligt regeringens uppfattning bidrar ökad individanpassning och större flexibilitet i utbildningssystemet till att höja elevernas måluppfyllelse.

Ett antal kommuner har de senaste åren ansökt om möjlighet att få bedriva flexibel skolstart. Dessa kommuner har ansett att de kan erbjuda eleverna en bättre utbildning på detta sätt och gör bedömningen att det inte finns problem i genomförandet för deras del.

Mot denna bakgrund anser regeringen att det finns anledning att mer utförligt än tidigare utreda möjligheten att starta en försöksverksamhet med flexibel skolstart i grundskolan.

Uppdraget

En särskild utredare ska analysera och föreslå hur införandet av en försöksverksamhet med flexibel skolstart i grundskolan kan genomföras. Med flexibel skolstart avses att elever ska kunna börja årskurs 1 i grundskolan på höstterminen eller vårterminen. Det innebär med nuvarande regler för skolpliktens inträdande en flexibilitet att kunna börja årskurs 1 det år barnet fyller sex eller sju år, eller på vårterminen det år barnet fyller åtta år, allt

beroende på föräldrarnas beslut. Utredaren ska i detta sammanhang göra en bedömning av om en reglering behövs i fråga om vid vilken tidpunkt under läsåret samt vid hur många tillfällen – två eller fler gånger – som en skola ska kunna ta emot en elev, eller om kommunerna bör avgöra detta själva utifrån sina lokala förutsättningar.

Utredaren ska belysa och kartlägga de frågor som utgör förutsättningar vid införandet av en sådan verksamhet. En utgångspunkt för arbetet ska vara att försöksverksamheten ska tillmötesgå föräldrars önskemål och öka deras valfrihet. En annan utgångspunkt är att förskolans verksamhet inte omfattas av uppdraget.

Utredaren ska lämna förslag till hur försöksverksamheten kan utformas, hur stor omfattning verksamheten ska ha samt hur urvalet av kommuner och skolor som ska delta i försöksverksamheten ska göras.

Utredarens förslag till upplägg ska vara sådant att effekterna av försöksverksamheten på elevernas resultat ska kunna utvärderas. I den slutliga utvärderingen bör även andra aspekter, t.ex. elevernas sociala utveckling, belysas. I utvärderingen ska det dessutom ingå att se över om försöksverksamheten medfört några ekonomiska konsekvenser och i så fall vilka.

Utredaren ska lämna en redogörelse för vilka ekonomiska, organisatoriska och pedagogiska förutsättningar som ska finnas när det gäller förskoleklass, skolbarnsomsorg, grundskola och gymnasieskola och motsvarande skolformer för att försöksverksamheten ska kunna genomföras. Hänsyn ska tas till barnkonventionen. Konsekvenserna för barn i behov av särskilt stöd ska särskilt beaktas.

Utredaren ska även lämna en redogörelse för vilka konsekvenser försöksverksamheten får för genomströmningen i utbildningssystemet, dvs. från förskoleverksamhet till högskola. Utredaren ska belysa effekterna för huvudmän för det offentliga skolväsendet samt för fristående huvudmän. Det ska även redovisas dels hur kommunerna kan nyttja nuvarande lagstiftning för att göra starten i förskoleklassen mer flexibel, dels hur föräldrars önskemål i detta avseende på bästa sätt kan tas till vara.

Utredaren ska också lämna förslag till på vilket sätt föräldrar och barn ska erbjudas skolmognadsprov som ett extra stöd för föräldrars beslut om när deras barn bör börja skolan.

Vidare ska utredaren lämna förslag till de författningsändringar som krävs för att inrätta en försöksverksamhet.

Utredaren ska dessutom lämna förslag till hur en löpande uppföljning och utvärdering av försöksverksamheten ska genomföras samt lämna förslag till vid vilken tidpunkt, inför ett eventuellt förslag till generellt införande av flexibel skolstart i grundskolan och motsvarande skolformer, en slutlig utvärdering av effekterna på elevernas resultat kan genomföras. I utvärderingen bör även andra aspekter, t.ex. elevernas sociala utveckling, belysas.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med berörda myndigheter inom skolområdet. Utredaren ska också samråda med andra relevanta myndigheter och organisationer, exempelvis Sveriges Kommuner och Landsting och elevorganisationer.

Utredaren ska också hålla sig informerad om den fortsatta beredningen av de förslag som skollagsberedningen har lämnat i promemorian *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet* (Ds 2009:25) samt om den fortsatta beredningen av promemorian *Särskilda program och behörighet till yrkesprogram* (U2009/5552/G) och *Mer om fristående skolor och enskild förskoleverksamhet* (SOU 2008:122).

Utredaren ska redovisa sitt uppdrag senast den 1 oktober 2010.

(Utbildningsdepartementet)