

Utredningsdirektiv



Grundskoleutredning

Dir.
2014:41

Beslut vid regeringssammanträde den 6 mars 2014

Sammanfattning

En särskild utredare ska föreslå hur en tioårig grundskola med obligatorisk skolstart från sex års ålder lämpligast skulle kunna införas. Det är angeläget att en reform kan genomföras så snart det är praktiskt möjligt. Utredaren ska också överväga behovet av övergångsregler.

Utredaren ska bl.a. föreslå en tidsplan för genomförandet och då särskilt beakta behovet av kompetensutveckling för lärare i förskoleklass och i årskurs 1–3 avseende effektiva undervisningsmetoder och stödinsatser i svenska och matematik samt i vetenskapligt väl belagd kunskap om läs- och skrivsvårigheter. Även huvudmännens behov av anpassningar av t.ex. lokaler, organisation och personal ska beaktas. Utredaren ska också föreslå ändringar när det gäller behörighetskrav samt överväga behovet av fortbildningsinsatser för förskollärare och lärare. Motsvarande ska gälla för sameskolan, specialskolan och grundsärskolan.

Utredaren ska vidare utreda och föreslå dels hur en förlängning av skolplikten med ett år för elever i nuvarande årskurs 9, som inte når behörighet till gymnasieskolans nationella program, kan utformas och införas, dels hur en obligatorisk sommarskola, riktad till samma elevgrupp och för elever i nuvarande årskurs 8 som löper risk att inte nå behörighet till gymnasieskolans nationella program, kan utformas och genomföras. Sommarskolan ska vara obligatorisk för huvudmännen att erbjuda. Utredaren ska överväga om det även ska vara obligatoriskt för eleverna att delta.

Utredaren ska föreslå nödvändiga författningsändringar.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 juni 2015.

Behovet av en utredning

Fler åtgärder behövs för att förbättra resultaten i svensk skola

Enligt skollagen (2010:800) ska alla, oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning i skolväsendet. Utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig inom varje skolform och inom fritidshemmet oavsett var i landet den anordnas. Skolans huvuduppgift är att ge alla elever förutsättningar för att de ska uppnå de nationella kunskapskraven och målen för utbildningen, dvs. tillräckliga kunskaper för att de ska klara framtida studier och yrkesliv. Under de senaste årtiondena har kunskapsresultaten dock sjunkit i den svenska skolan. Det framgår bl.a. av den årliga betygsstatistiken för årskurs 9 i grundskolan, av andelen behöriga elever till gymnasieskolans nationella program och av resultaten från de internationella studierna Trends in International Mathematics and Science Study (TIMSS), Programme for International Student Assessment (PISA) och Progress in Reading Literacy Study (PIRLS).

Mot denna bakgrund har regeringen under ett antal år tagit initiativ till flera omfattande reformer för att höja kunskapsnivån och öka såväl likvärdigheten som måluppfyllelsen i grundskolan och övriga utbildningsformer inom skolväsendet. Exempelvis har en ny skollag införts där bl.a. elevens rätt till särskilt stöd har stärkts, förskolans pedagogiska uppgift har förtydligats, nya läroplaner med tydligare och mer konkreta kursplaner samt en ny betygsskala med fler steg har införts. Nationella prov i fler årskurser och ämnen och även betyg från årskurs 6 i grundskolan och motsvarande skolformer har införts. Vidare har nya lärarutbildningar införts, omfattande fortbildningsinsatser för att öka lärares ämnesteoretiska och ämnesdidaktiska kompetens har genomförts, en skärpning av behörighetsreglerna har gjorts, speciallärarutbildningen har återinförts, legitimation för lärare och förskollärare samt en karriärstegsreform för lärare har införts. Regeringen har dessutom tagit

initiativ till ett antal nationella skolutvecklingsinsatser för att stimulera utvecklingen i skolan, t.ex. inom matematik, läs- och skrivutveckling samt i de naturorienterande ämnena och teknik.

De reformer som har initierats eller aviserats kommer att ge eleverna bättre förutsättningar att nå målen för utbildningen. Att förbättra utbildningsväsendet tar dock lång tid. Utredningen om förbättrade resultat i grundskolan lyfter även fram detta i delbetänkandet *Det tar tid – om effekter av skolpolitiska reformer* (SOU 2013:30). Även om det tar tid innan reformerna får effekt på elevernas resultat bedömer regeringen att det är nödvändigt att redan nu initiera ytterligare insatser. Flera insatser har genomförts för att höja kvaliteten i utbildningen. Enligt regeringen är det dock även av stor vikt att eleverna, utifrån sina behov och förutsättningar, får tillräckligt med tid på sig för att tillgodogöra sig en undervisning av god kvalitet. Det behöver därför utredas hur skolplikten för eleverna kan förlängas i syfte att öka såväl likvärdigheten som måluppfyllelsen i skolan.

En tioårig grundskola bör införas

Resultaten i svensk skola har försämrats över tid. Resultaten på de nationella proven i årskurs 3 som genomfördes våren 2013 visar att många elever inte når upp till kravnivån i matematik och svenska. Av de elever som gjorde samtliga delprov i matematik var det cirka 32 procent som inte nådde kravnivån (31 procent av flickorna och 33 procent av pojkarna). Motsvarande andel i ämnet svenska var cirka 22 procent (15 procent av flickorna och 28 procent av pojkarna) och i svenska som andraspråk cirka 44 procent (38 procent av flickorna och 50 procent av pojkarna).

Vidare har elever som får åtgärdsprogram ökat. Enligt aktuell statistik från Skolverket har nästan 14 procent av eleverna i grundskolan åtgärdsprogram. Andelen elever med åtgärdsprogram är som högst i årskurs 9 där 21 procent av pojkarna och 16 procent av flickorna har ett sådant (2012). En studie från Skolverket från 2003 visar dock att var femte elev, som av skolans personal bedöms vara i behov av särskilt stöd,

inte får något sådant stöd. Samma studie visar att många kommuner uppger att betydligt färre elever är i behov av särskilt stöd än vad som, mot bakgrund av andelen elever som inte har godkända resultat på de nationella proven, kan förväntas. För dessa elever är det av stor vikt att det särskilda stödet sätts in så tidigt som möjligt under deras grundskoletid, eftersom det finns tydligt forskningsstöd för att tidigt insatt stöd är effektivt för att förebygga och åtgärda bl.a. läs- och skrivsvårigheter. Att förskoleklassen endast omfattas av de allmänna målen i läroplanen, inte av kursplanernas mål, påverkar dock elevernas möjligheter till särskilt stöd.

En av avsikterna med förskoleklassen när den infördes var att den skulle vara en brygga mellan förskola och skola där det bästa av respektive verksamhet skulle tas till vara. Olika undersökningar har dock visat att förskoleklassen inte fungerar som den var tänkt. I betänkandet *I rättan tid? Om ålder och skolstart* (SOU 2010:67) framgår att det finns ett behov av att tydliggöra förskoleklassens syfte och verksamhet. I betänkandet anges att förskoleklassen, enligt Skolverkets erfarenhet, är en verksamhet som inte har synliggjorts tillräckligt och att det råder en vilshenhet om dess syfte. Det uppges att förskoleklassens syfte inte är tillräckligt tydligt varken för verksamheten eller för föräldrar. I betänkandet *Legitimation och skärpta behörighetsregler* (SOU 2008:52) anges att när förslaget om förskoleklassen presenterades i propositionen *Förskoleklass och andra skollagsfrågor* (prop. 1997/98:6) framförde flera remissinstanser, däribland de båda lärarförbunden, Friskolornas riksförbund och ett antal kommuner, att grundskolan borde bli tioårig med skolstart vid sex års ålder.

Genom att tydliggöra förskoleklassens syfte och på så sätt införa ett extra skolår skulle fler elever kunna ges förutsättningar att nå målen för utbildningen och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för läroplanen. Med hänsyn härtill och mot bakgrund av de sjunkande resultaten, det ökande antalet elever som får åtgärdsprogram och den otydlighet som råder om bl.a. förskoleklassens syfte finns det anledning att utreda hur tioårig grundskola med obligatorisk skolstart från sex års ålder lämpligast skulle kunna genomföras.

Det är angeläget att en reform kan genomföras så snart det är praktiskt möjligt. En förlängning av skolplikten bör även omfatta motsvarande skolformer, dvs. sameskolan, specialskolan och grundsärskolan.

En förlängd skolplikt och obligatorisk sommarskola bör införas

Den utbildning som omfattas av skolplikt avslutas i och med nuvarande årskurs 9 eller, om eleven går i specialskolan, i årskurs 10. Det anges i budgetpropositionen för 2014 (prop. 2013/14:1, utgiftsområde 16) att målet för utbildningen kan anses vara att uppnå behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan. Andelen elever som inte når behörighet till gymnasieskolans nationella program har ökat över tid och våren 2013 var ca 12 procent av eleverna som gick ut årskurs 9 inte behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan (11 procent av flickorna och knappt 14 procent av pojkarna). När det gäller nyanlända elever, dvs. elever som gått i svensk skola i högst fyra år, var 72 procent av eleverna (68 procent av flickorna och 75 procent av pojkarna) inte behöriga våren 2013.

Elever som inte uppnått behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan kan behöva mer tid för att nå kunskapskraven i grundskolan som krävs för behörighet. Mot denna bakgrund anser regeringen att det även finns anledning att utreda hur en förlängd skolplikt med upp till ett år kan införas för de elever som inte uppnått behörighet till gymnasieskolans nationella program efter nuvarande årskurs 9 i grundskolan och motsvarande skolformer. Det bör även övervägas hur individuellt anpassade lösningar ska främjas, med utgångspunkten att eleven ska kunna påbörja ett nationellt program så fort som möjligt.

Erfarenheter från den tidigare nationella satsningen på sommarskola har visat sig vara ett sätt för vissa elever att under en koncentrerad tid nå behörighet till gymnasieskolans nationella program. Regeringen anser att införandet av obligatorisk sommarskola riktad till elever i årskurs 8 och 9 skulle ge fler elever förutsättningar att nå målen för utbildningen i grundskolan och därmed bli behöriga till ett nationellt program i

gymnasieskolan och därför bör även detta utredas. Sommar-skolan bör vara obligatorisk för huvudmännen att erbjuda. Det bör även övervägas om det ska vara obligatoriskt för eleverna att delta.

Uppdraget att utreda hur en obligatorisk skolstart ska införas från sex års ålder

Skolplikten inträder i dag vid sju års ålder

Enligt skollagen ska barn fullgöra skolplikten i grundskolan, grundsärskolan eller specialskolan. Barn till samer får fullgöra sin skolplikt i årskurs 1–6 i sameskolan i stället för i grundskolan.

Huvudregeln är att skolplikten inträder höstterminen det kalenderår barnet fyller sju år. En elev kan, efter begäran av barnets vårdnadshavare, börja fullgöra sin skolplikt även vid höstterminens början det år eleven fyller sex år eller, om det finns särskilda skäl, åtta år.

Skolplikten har alltsedan den infördes som huvudregel inträtt vid sju års ålder. Längden på skolplikten har varierat, men den senaste förändringen genomfördes för ungefär femtio år sedan då den tidigare sjuåriga folkskolan ersattes av en sammanhållen nioårig grundskola.

Barn ska i dag erbjudas plats i förskoleklass från sex års ålder

Förskoleklassen infördes den 1 januari 1998 som en egen skolform i det offentliga skolväsendet. Avsikten med införandet av förskoleklassen var, enligt propositionen Förskoleklass och andra skollagsfrågor (prop. 1997/98:6), bl.a. att underlätta en verksamhetsmässig integration mellan förskolan och skolan där det bästa av verksamheterna skulle kunna tillvaratas och vidareutvecklas.

Enligt skollagen ska kommunen erbjuda alla barn plats i förskoleklass det år de fyller sex år. Förskoleklassen ska omfatta minst 525 timmar om året, vilket motsvarar cirka tre timmar per dag, och vara avgiftsfri. Förskoleklassen ska

stimulera elevers utveckling och lärande och förbereda dem för fortsatt utbildning. Utbildningen ska utgå från en helhetssyn på eleven och elevens behov. Den ska också främja allsidiga kontakter och social gemenskap.

Skollagens allmänna bestämmelser om skolan gäller även för förskoleklassen. Förskoleklassen och det obligatoriska skolväsendet omfattas av samma läroplan (den del som avser Skolans värdegrund och uppdrag samt Övergripande mål och riktlinjer). Grundlärare med inriktning mot förskoleklass och årskurs 1–3 samt förskollärare är behöriga att undervisa i förskoleklass. Sedan 2011 finns en inriktning mot förskoleklass och årskurs 1–3 inom grundlärarutbildningen.

Läsåret 2012/13 gick drygt 96 procent av alla sexåringar i förskoleklass (49 procent var flickor och 51 procent var pojkar). Cirka 1 procent av sexåringarna gick i förskolan och cirka 1 procent av sexåringarna gick i årskurs 1 i grundskolan. När skolplikten inträder vid sju års ålder fortsätter en majoritet av barnen i den grundskola som ligger i anslutning till förskoleklassen. Det finns även föreskoleklass vid sameskolan och specialskolan. Dessa skolformer har statlig huvudman.

Det är vanligt med tioårig grundskola i andra länder

I majoriteten av de europeiska länderna är skolan tioårig och barnen börjar skolan vid sex års ålder. Nioårig skola och skolstart vid sju års ålder har traditionellt förekommit framför allt i Skandinavien och i ett antal östeuropeiska länder. I Danmark är förskoleklassen obligatorisk för eleverna men skolplikten inträder först vid sju års ålder. Sedan 1997 är dock skolan i Norge tioårig och det är obligatorisk skolstart från sex års ålder. I Finland föreslogs i en statlig utredning, Undervisnings- och kulturministeriets arbetsgruppspromemorior och utredning (2013:5) som lämnade sitt slutbetänkande våren 2013, att förskolan, motsvarighet till den svenska förskoleklassen, ska göras obligatorisk. Även utanför Europa är det vanligt att barnen börjar skolan tidigare än vid sju års ålder.

Undervisningstiden i Sverige är kortare jämfört med i de flesta andra OECD-länder och även i jämförelse med många länder inom EU. Den garanterade undervisningstiden i grundskolan i Sverige är från och med hösten 2013 6 785 timmar. En uppskattning är att OECD-länderna i genomsnitt har cirka 7 500 undervisningstimmar och att genomsnittet i EU-länderna är cirka 7 460 undervisningstimmar under motsvarande grundskoletid.

Uppdraget

En särskild utredare ska föreslå hur en tioårig grundskola med obligatorisk skolstart från sex års ålder lämpligast skulle kunna införas. En utgångspunkt för uppdraget är att lågstadiet, årskurs 1–3, ska kompletteras med en årskurs, dvs. den nuvarande förskoleklassen. Lågstadiet i den tioåriga grundskolan kommer då att omfatta årskurs 1–4. Mellanstadiet kommer att omfatta årskurs 5–7 och högstadiet årskurs 8–10. Detta innebär t.ex. att kunskapskraven som i dag finns i årskurs 3 i grundskolan i stället ska gälla för årskurs 4, dvs. kunskapsnivån ska vara oförändrad. Den reglering som gäller för grundskolan ska i huvudsak även gälla för den första årskursen, dvs. vad avser bl.a. läroplan och skollag. Det innebär bl.a. att eleven ska ha rätt till det särskilda stöd som behövs för att eleven ska ha möjlighet att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås. Pedagogiken ska också vara anpassad till elevens mognad och behov.

Motsvarande ska gälla för sameskolan, specialskolan och grundsärskolan. Det innebär att sameskolan kommer att omfatta årskurs 1–7, specialskolan årskurs 1–11 och grundsärskolan årskurs 1–10.

Regeringen aviserade i budgetpropositionen för 2014 att timplanen för grundskolan bör stadiindelad och regeringen avser därför att ge Statens skolverk i uppdrag att föreslå en stadiindelad timplan. Timplanen kommer att behöva kompletteras senare då ytterligare en årskurs tillkommer i lågstadiet. Utredaren ska därför också ta fram ett förslag till reviderad stadiindelad timplan.

Utredaren ska

- utreda och föreslå hur införandet av tioårig grundskola med obligatorisk skolstart från sex års ålder lämpligast kan genomföras, utifrån utgångspunkten att det är angeläget att en reform kan genomföras så snart det är praktiskt möjligt, och också överväga behovet av övergångsregler,
- analysera och redovisa alternativa ambitionsnivåer och redovisa kostnaderna för dessa alternativ samt en sammanhållen bedömning om lämplig ambitionsnivå,
- föreslå en tidsplan för ett genomförande och då särskilt beakta behovet av kompetensutveckling för lärare i förskoleklass och i årskurs 1–3 avseende effektiva undervisningsmetoder och stödinsatser i svenska och matematik samt i vetenskapligt väl belagd kunskap om läs- och skrivsvårigheter och även beakta huvudmännens behov av anpassningar av t.ex. lokaler, organisation och personal,
- föreslå vilka behörighetskrav som ska gälla för att bedriva undervisning i det första skolåret (nuvarande förskoleklass),
- utreda, och om det behövs, föreslå vilka förändringar som behöver göras i högskoleförordningen när det gäller berörda inriktningar inom utbildning som leder till förskolläraryrket, grundläraryrket, eller ämnesläraryrket, särskilt vad avser examensordningen,
- redovisa konsekvenser för behöriga yrkesverksamma och blivande lärare och förskollärare inom berörda skolformer samt överväga vilka fortbildningssatsningar som bör genomföras för förskollärare och lärare,
- föreslå nödvändiga författningsändringar.

Uppdraget att utreda införandet av förlängd skolplikt och obligatorisk sommarskola

Skolplikten upphör i dag efter det nionde året i skolan

Enligt skollagen upphör skolplikten vid utgången av vårterminen det nionde året eller, om eleven går i specialskolan,

det tionde året efter det att eleven har börjat fullgöra skolplikten. För den elev som inte gått ut den högsta årskursen när skolplikten annars skulle upphöra, upphör skolplikten i stället ett år senare, dock senast när eleven fyller 18 år.

Många elever är inte behöriga till gymnasieskolans nationella program

Av eleverna som slutade grundskolan våren 2012 gick 89,3 procent (90,5 procent av flickorna och 88,1 procent av pojkarna) direkt vidare till ett nationellt program och 9,4 procent av eleverna (8,3 procent av flickorna och 10,5 procent av pojkarna) gick vidare till ett introduktionsprogram hösten 2012. Resten av eleverna, 1,3 procent (1,2 procent av flickorna och 1,4 procent av pojkarna), påbörjade inte gymnasieskolan.

Närmare 30 procent av eleverna i årskurs 9, vars föräldrar endast har förgymnasial utbildning fick inte godkänt betyg i ämnet matematik våren 2013. Motsvarande andel för elever vars föräldrar har eftergymnasial utbildning var cirka 3,5 procent.

Goda erfarenheter av tidigare satsningar på sommarskola

Erfarenheter från tidigare satsningar med undervisning på sommarlovet (sommarskola) har visat på goda resultat.

År 2006 fick dåvarande Myndigheten för skolutveckling i uppdrag att fördela bidrag till kommuner och fristående skolhuvudmän som anordnar sommarskola till elever i åldrarna 14–18 år med svårigheter att nå målen för utbildningen. Bakgrunden till bidraget var att man i den nationella uppföljningen konstaterat en försämrad målpuppfyllelse i grundskolan och att andelen elever som saknade betyg i de till gymnasieskolan behörighetsgivande ämnena svenska, matematik och engelska hade ökat. När Myndigheten för skolutveckling lades ner i oktober 2008 överfördes uppdraget till Statens skolverk. Uppdraget löpte fram till och med 2012.

År 2010 fick Skolverket i uppdrag att följa upp statsbidraget för sommarundervisning. Skolverkets uppföljning visar överlag en positiv bild, där sex av tio elever som genomgått prövning

inom ramen för sommarskola uppnådde betyget Godkänt, och fyra av tio elever i årskurs nio som gick i sommarskolor där prövning erbjöds blev behöriga till gymnasieskolan.

Uppdraget

En särskild utredare ska utreda införandet av förlängd skolplikt och obligatorisk sommarskola. En förlängd skolplikt syftar till att eleverna ska nå kunskapskraven för grundskolans ämnen. En utgångspunkt för uppdraget är dock att huvudmännen ska kunna besluta var den förlängda skolplikten organisatoriskt ska förläggas, exempelvis kan den förläggas inom gymnasieskolans introduktionsprogram.

Både vad gäller förlängd skolplikt och obligatorisk sommarskola är det viktigt att utredningens förslag utformas så att de inte minskar huvudmännens incitament att tidigt sätta in särskilt stöd inom den ordinarie undervisningen.

Utredaren ska

- utreda och föreslå hur en förlängning av skolplikten med ett år ska utformas och genomföras för de grundskoleelever som efter nuvarande årskurs 9 inte har nått behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan,
- utredaren ska analysera och vid behov lämna förslag om hur individuellt anpassade lösningar kan främjas, med utgångspunkten att eleven ska kunna påbörja ett nationellt program så fort som möjligt,
- utreda vilka pedagogiska och organisatoriska konsekvenser förslaget kan medföra inklusive konsekvenser när det gäller antagningen till gymnasieskolan, och beakta behovet av flexibilitet i antagningen till nationella program,
- utreda och föreslå hur en skyldighet för huvudmän att erbjuda sommarskola med rätt till prövning för betyg kan utformas och genomföras, riktat till de grundskoleelever som efter nuvarande årskurs 9 inte har nått behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan,
- utredaren ska utreda om det även bör vara obligatoriskt för eleverna att delta,

- utreda och föreslå hur en skyldighet för huvudmän att erbjuda sommarskola kan utformas och genomföras, riktat till de grundskoleelever som efter nuvarande årskurs 8 löper stor risk att inte nå behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan,
- utredaren ska utreda om det bör vara obligatoriskt för eleverna att delta,
- beakta hur det tidsbegränsade statliga bidraget till sommarskola för elever i årskurserna 6–9 utformas och används av huvudmännen,
- analysera och redovisa olika alternativa ambitionsnivåer för sommarskola och bedömning av lämplig ambitionsnivå,
- utreda och föreslå hur ersättning på lika villkor för de fristående skolorna ska säkerställas,
- analysera och särredovisa konsekvenser för studiestödsystemet,
- föreslå nödvändiga författningsändringar.

Samverkan och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Sameskolstyrelsen, Myndigheten för handikappolitisk samordning (Handisam), Statens institutionsstyrelse, Sveriges Kommuner och Landsting, Friskolornas riksförbund, Handikappförbunden och Lika Unika – Federationen mänskliga rättigheter för personer med funktionsnedsättning samt relevanta elevorganisationer. Utredaren ska även samråda med andra relevanta myndigheter och organisationer

I uppdraget ingår att beräkna de ekonomiska konsekvenserna av förslagen för stat, kommuner eller landsting och föreslå hur förslagen ska finansieras. Utredaren ska även redovisa organisatoriska och pedagogiska konsekvenser av förslagen. Vidare ska utredaren beakta barnperspektivet utifrån FN:s konvention om barnets rättighet samt jämställdhetsperspektivet.

Av 14 kap. 3 § regeringsformen framgår att en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är

nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranlett den, dvs. en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen. Om något av förslagen i betänkandet påverkar det kommunala självstyret ska dess konsekvenser och de särskilda avvägningar som föranlett förslagen särskilt redovisas.

Utredaren ska hålla sig informerad om den fortsatta beredningen av de förslag som har lämnats i betänkandet Likvärdig utbildning för elever med funktionsnedsättningar (SOU 2011:30). I betänkandet föreslås bl.a. att specialskolan ska bli nioårig.

Utredaren ska redovisa sitt uppdrag senast den 30 juni 2015.

(Utbildningsdepartementet)