

Konsekvenser av flexibel skolstart

Regeringen har uppdragit åt Skolverket att utreda vilka konsekvenser som flexibel skolstart under läsåret i grundskolan kan få för elevernas samlade skolgång i ett långsiktigt nationellt perspektiv. I utredningen beskrivs nationella erfarenheter av samverkan förskola – grundskola och tidigare skolstart. Vidare analyseras internationella erfarenheter av flexibel skolstart, nuvarande bestämmelser för skolstart och flexibilitet i skolgången, pedagogiska aspekter på flexibel skolstart, förändrade resursbehov på grund av flexibel skolstart och statens kostnader vid införande av flexibel skolstart. Förutom konsekvenserna av flexibel start i grundskolan utreds också konsekvenserna av en mer flexibel start i förskoleklassen. Skolverkets utredning och förslag innebär i korthet följande:

- Utredningen visar tydligt att det nuvarande skolsystemet medger en betydande flexibilitet i elevernas skolgång. Denna möjlighet till flexibilitet utnyttjas mycket lite.
- Skolverket avråder av flera skäl regeringen från att initiera försöksverksamhet med flexibel skolstart i grundskolan. Det viktigaste skälet är att konsekvenserna för elevernas övergång till gymnasieskolan inte är tillräckligt utredda.
- Flexibel start i förskoleklassen kan vara ett sätt att jämna ut belastningen i förskoleverksamheten över året.

Per Thullberg
Generaldirektör

Lage Åström
Skolråd

I ärendets slutliga handläggning har också följande ur Skolverkets ledningsgrupp deltagit: Leif Davidsson, Ragnar Eliasson, Lena Fischer, Ann-Charlotte Gunnarsson, Ingegärd Hilborn och Staffan Lundh.

Bilaga: Utredning

Kopia till

Finansdepartementet/Ba, Ke
Danderyds kommun
Lidköpings kommun
Malmö Stad
Partille kommun
Skövde kommun
Sollentuna kommun
Tyresö kommun
Myndigheten för skolutveckling

Konsekvenser av flexibel skolstart

1 Inledning

1.1 Utredningen

Regeringen har i ett beslut från den 20 november 2003 givit Skolverket i uppdrag att utreda vilka konsekvenser som flexibel skolstart under läsåret i grundskolan kan få för elevernas samlade skolgång i ett långsiktigt nationellt perspektiv. Skolverket har valt att genomföra utredningen genom att belysa nationella och internationella erfarenheter av flexibel skolstart, nuvarande bestämmelser för skolstart och flexibilitet i skolgången, pedagogiska aspekter på flexibel skolstart, förändrade resursbehov på grund av flexibel skolstart och statens kostnader vid införande av flexibel skolstart. Förutom konsekvenserna av flexibel start i grundskolan utreds också konsekvenserna av en mer flexibel start i förskoleklassen. Utredningen avslutas med förslag till regeringen.

Utredningen har valt att definiera och avgränsa begreppet flexibel skolstart till att gälla skolstart höst- och vårterminer samt successiv skolstart, dvs. skolstart varje månad under terminstid, i samband med barnets födelsedag.

Utredningen visar att flexibel skolstart i grundskolan påverkar såväl förskolan som förskoleklassen, grundskolan, gymnasieskolan och skolbarnsomsorgen. Utredningen har utgått från att nuvarande regelsystem ska gälla i stort, exempelvis att grundskolan även fortsättningsvis ska omfatta nio årskurser och att kommunerna ska erbjuda samtliga behöriga ungdomar ett allsidigt urval av nationella gymnasieprogram. De pedagogiska konsekvenserna av successiv skolstart har inte kunnat belysas fullt ut. Denna fråga är så komplex att den kräver en mer omfattande utredning än den som nu varit möjlig att genomföra. Detsamma gäller de problem som hänger samman med att starta gymnasieutbildningar vid andra tidpunkter än höstterminen.

Alla kostnadsberäkningar i utredningen bygger på uppgifter från det nationella uppföljningssystemet. Alla belopp är schablonmässigt framräknade genom att utnyttja genomsnittskostnaden per barn eller elev i verksamheten år 2002 och multiplicera det med det nya genomsnittliga antalet elever i verksamheten som den flexibla skolstarten medför.

Ingen hänsyn har tagits till att kostnaderna för barn och elever varierar. Som exempel kan nämnas att det inte beaktas i beräkningarna att yngre barn i förskolan kräver mer resurser än äldre barn eller att elever i grundskolans lägre årskurser har kortare skoldagar än äldre elever och därför troligen kräver mindre resurser.

Med utredningen bifogas en relativt omfattande beskrivning och analys av de bestämmelser som reglerar skolstart och skolgång. Skälet till detta är, förutom att det ingår i uppdraget från regeringen att analysera regelverket, att Skolverket i sina kon-

takter med huvudmän, media och allmänhet, funnit att de nuvarande bestämmelserna inte är särskilt väl kända.

1.2 Bakgrund

Flexibel skolstart i grundskolan har under lång tid varit föremål för diskussion och utredningar. Skolverket publicerade redan 1993 en utredning som berörde flexibel skolstart¹. Frågan har nu återigen aktualiserats genom att sju kommuner, hos regeringen, ansökt om att få starta en försöksverksamhet där barn i kommunen ges möjlighet att börja i förskoleklass och grundskola vid fler tidpunkter än höstterminen. Motiven för att elever ska få möjlighet att börja sin skolgång vid flera tidpunkter har varierat. De har dock i huvudsak gällt skolstartens anpassning till barnens mognad och/eller organisatoriska och resursmässiga skäl. Motiven har inte varit att tillfredsställa en stor grupp föräldrars uttalade önskemål. Det har inte heller varit den pedagogiska personalen som drivit frågan. I huvudsak är det skolpolitiker och skoladministratörer som velat pröva ett system med en mer flexibel skolstart.

I ansökningarna från de sju kommunerna anger samtliga att de bättre vill anpassa skolstarten till elevernas individuella förutsättningar. I samtal med kommunrepresentanter har också en annan aspekt på flexibel skolstart lyfts fram. Enligt deras mening kommer skolstart flera gånger per år att medföra att behovet av platser i förskolan fördelar sig jämnare över året än vad som nu är fallet och att detta kommer att medföra minskade köer till förskolan och kostnadsminskningar för kommunerna.

1.3 Uppdraget

Regeringen anger i sin uppdragsskrivelse att Skolverket ska

- utreda vilka konsekvenser som flexibel skolstart under läsåret kan få för elevernas skolgång i ett långsiktigt nationellt perspektiv.
- identifiera och analysera vad flexibel skolstart under läsåret kan ge för pedagogiska, ekonomiska och organisatoriska konsekvenser beträffande förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg och det offentliga skolväsendet. Konsekvenser för barn och ungdomar i behov av särskilt stöd ska beaktas.
- analysera konsekvenserna av flexibel skolstart under läsåret för genomförandet av nationella prov och betygsättning, skolpliktens upphörande, gymnasieskolans organisation och verksamhet samt statens uppföljning och framtagning av statistik.
- beskriva och analysera dagens regelverk beträffande flexibel skolgång. Utifrån denna analys ska Skolverket ge exempel på verksamheter som i dag finns i förskola, skolbarnsomsorg och olika skolformer i det offentliga skolväsendet som tar hänsyn till elevernas individuella lärande och egen

¹ *Tidigare skolstart*, Skolverkets rapport nr 39, 1993

studietakt. Detta gäller elever som behöver såväl längre som kortare studietid.

Om Skolverket bedömer att det finns skäl att införa bestämmelser som ger möjligheter till flexibel skolstart under läsåret, ska verket ange inom vilka områden som författningsförändringar måste ske för att en eventuell försöksverksamhet ska kunna komma till stånd samt föreslå hur en sådan ska utformas.

2 Nationella och internationella erfarenheter

2.1 Internationell översikt

Ålder är det huvudsakliga kriteriet för start i den obligatoriska skolan i Europa.² I majoriteten av de europeiska länderna börjar barnen skolan 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 och Nordirland har Europas lägsta ålder för skolstart – fyra år. Många länder har ett förskolesystem i vilket de flesta barn deltar och i många länder tillåts eleverna att börja skolan tidigare eller senare beroende på föräldrarnas önskemål och lärarnas bedömningar.³

När det gäller frågan om flexibel skolstart ser det olika ut. Ett exempel är Storbritannien där skolstarten sker vid tre olika datum som följer barnens femte födelsedag. Korrelationen mellan barnens ålder och skolår är hög. Det är mycket ovanligt att tidigarelägga eller senarelägga skolstarten i Storbritannien. Senarelagd skolstart är däremot relativt vanlig i USA där en stor undersökning visar att 14 procent av eleverna påbörjar skolan ett år senare än flertalet. Antingen senareläggs skolstarten på rekommendation av förskollärarna, beroende på att föräldrarna inte anser barnen som skolmogna eller beroende på att barnen anses få fördelar genom att vara äldst i klassen året därpå. Generellt är det pojkar födda sent på året som har en försenad skolstart.⁴

Nya Zeeland har ett skolsystem där successiv skolstart tillämpas. Barnen börjar skolan vid fem års ålder med en rullande inskrivning 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.⁵ För alla studiekurser mäts måluppfyllelsen och genom att klara dessa kravnivåer flyttas man upp till nästa nivå. Eleven måste inte följa undervisningen under en bestämd tid. Såväl kortare som längre studietid uppfattas som normalt.⁶

I Danmark pågår ett antal försök med successiv skolstart, inspirerade av utbildningssystemet i Nya Zeeland. Ett exempel är Uvelse skole i Slangerup, där ett försök med ”rullande skolestart” pågått sedan fyra år. Målet är att utveckla en större helhet och individualisering för det enskilda barnet. Barnet börjar skolan den dag han eller hon fyller sex år. Utbildningsstyrelsen i Danmark har nyligen gjort en utvärdering av försöken. Rapporten är positiv, men betonar att en avgörande fram-

² Eurydice, *Key data on Education in Europe 2002*, kapitel C

³ National Foundation for Educational Research, Caroline Sharp, *School Starting Age: European Policy and Recent Research*, Paper presented at the LGA Seminar When should our children start school, November 2002

⁴ NFER se ovan a.a.

⁵ Brew Margit, *Den leksamma skolan*, 1998.

⁶ Ellmin, Brigitta och Roger, *Nya Zeelands skola – sätt att lära, sätt att tänka*. 1997

gångsfaktor är föräldrarnas stöd och engagerade lärare. Utvärderingen visar också att det är svårt att avgöra någon ekonomisk nettoeffekt av rullande skolstart.⁷

I de länder med flexibel skolstart som Skolverket studerat, fortsätter i de flesta fall inte själva skolgången att vara flexibel. Eleven placerar oftast rätt in i den verksamhet som redan pågår i klassen. Alla elever slutar alltså skolan vid samma tidpunkt,

2.2 Sverige

*Från skolmoget barn till barnmogen skola*⁸ är en fras som väl belyser utvecklingen av synen på barn och skolstart under efterkrigstiden. Förskolan och skolan utgjorde länge separata system, men två frågor berörde båda verksamheterna; skolmognad och skolstartsålder. Under många år kritiserades begreppet skolmognad och kravet på mer flexibla verksamheter restes. I en utredning från 1994⁹ menar man att skolan ska möta varje barn genom att utveckla och förändra arbetssätt och verksamhet.

I början av 1970-talet presenterade Barnstugeutredningen och Utredningen om skolans inre arbete (SIA) sina slutsatser. Dessa båda utredningar betonade behovet av närmare samverkan mellan förskola och skola. På Barnstugeutredningens förslag infördes i mitten av 70-talet en allmän förskola för sexåringar, vilket troligen innebär att övergången mellan förskola och skola blev allt mer uppmärksam. Behovet av en mjuk övergång mellan förskola och skola behandlades i Läroplanen (Lgr80) och 1985 presenterade Socialstyrelsen ett pedagogiskt program där behovet av samsyn om barnets utveckling lyftes fram.

Förskola-skolakommittén fick i uppdrag att kartlägga och utvärdera erfarenheter av samverkan. Vidare skulle utredningen ge förslag på hur en närmare samverkan mellan skolformerna skulle kunna uppnås och att pröva konsekvenserna av en sänkt skolpliktsålder. Kommittén föreslog ett gemensamt måldokument. Successiv skolstart presenterades i betänkandet som ett bland många alternativ. Förslaget gick ut på att verksamheterna i förskola och skola skulle koordineras och att barnet vid inskolningen skulle få individuell handledning. Kommitténs förslag ledde emellertid inte till en sänkning av åldern för skolstart i den obligatoriska skolan.¹⁰

1991 infördes en lagstadgad rätt för föräldrar att välja en tidigare skolstart för sina barn. Detta intensifierade samverkan mellan förskola och skola. Skolplikten skulle dock ligga oförändrad vid sju års ålder. Möjligheten till tidigare skolstart skulle vara införd i alla kommuner från och med läsåret 1997/98.¹¹ Intentionen var bl.a. att få en närmare samverkan mellan förskola och skola. Det fanns också en politisk önskan om att anpassa den svenska skolan till omvärlden. Internationellt sett var skolstart vid sex års ålder mest förekommande. 80- och 90-talens valfrihetsdiskussioner var också en viktig komponent i sammanhanget. Andra skäl till att propositionen

⁷ Uddannelsestyrelsen, Danmark, *Evaluering af forsök med rullande skolestart*, Nov. 2003

⁸ Skolverket, *Att lära som sexåring – En kunskapsöversikt*. 1997

⁹ SOU 1994:45 *Grunden för livslångt lärande – En barnmogen skola*

¹⁰ SOU 1997:21 *Växa i lärande – Förslag till läroplan för barn och unga 6-11 år*

¹¹ Prop. 1990/91:115.

om flexibel (eg. tidigarelagd) skolstart lades fram var efterfrågan på arbetskraft, förväntningar om kommande ekonomiska besparingar i stat och kommun, stor förvärvsfrekvens bland kvinnor med efterfrågan på barnomsorgsplatser samt stora elevkullar.¹²

Förberedelseperioden 1991-1997 resulterade i en mängd försöksverksamheter med olika modeller. Stora ansträngningar gjordes också för att få till stånd mötet mellan skolformerna. Intresset hos föräldrar för tidigare skolstart var emellertid inte så stort.

En modell för tidigarelagd skolstart var åldersblandade klasser. En annan relativt populär modell i början av 90-talet var den s.k. *Barnskolan* där sex- och sjuåringar fanns i samma klass under det första skolåret med såväl lågstadie- som förskollärare att tillgå. Ytterligare kännetecken för Barnskolan var tanken om den individualiserade skolgången för varje enskilt barn samt att förskola och skola skulle finnas i gemensamma lokaler. Barnskolan blev, genom att integrera verksamhet och lokaler, ekonomiskt fördelaktigt för kommunerna. Detta var ett viktigt skäl till att Barnskolan fick ett så stort genomslag. För att illustrera de frågor och problem som fortfarande till del är olösta i diskussionerna om flexibel skolstart beskrivs Barnskolan i Skurup något mer ingående.

I Skurups kommun genomfördes Barnskolan konsekvent. Alla rektorsområden involverades. Ett resultat blev att daghemmen kunde ta emot alla barn i barnomsorgskön. Beslutet om hur många år ett barn gått i skolan skulle fattas senare under skolgången. Barnskolans personal arbetade inte med årskurser eftersom undervisningen för varje enskilt barn skulle vara individuell och grupperingen skulle ske utifrån barnets mognadsnivå. Nästan hälften av alla sexåringar i Skurup skrevs in i Barnskolan, vilket var en mycket hög andel jämfört med andelen inskrivna sexåringar i andra kommuner.¹³ Det gjordes ett flertal uppföljningar och utvärderingar av Barnskolan i Skurup, framför allt av pedagogiska institutioner i Lund och Malmö. Även Skolverket gav viktiga synpunkter på modellen i sin utvärdering av tidigare skolstart 1993.

Många frågor rörande barnens fortsatta skolgång och framtida gruppstillhörighet var dock olösta. I en uppföljning från 1997 tydliggjordes problemet i praktiken. Det gällde frågan om vem som skulle fatta beslutet om var eleven skulle gå sitt sjunde skolår, i årskurs 6 eller i årskurs 7. Beslutet om uppflyttning skulle fattas av föräldrar, lärare och elever i samråd och upplevdes som mycket påfrestande. Bristande mognad ställdes mot en elevs vilja att följa kamratgruppen. Beslutsprocessen resulterade i att fler pojkar än flickor gick längre tid i mellanstadiet. I uppföljningen påpekades dessutom vikten av att planera elevernas gymnasiestudier i god tid.¹⁴

¹² Skolverket, *Tidigare skolstart*, Skolverkets rapport nr 39, 1993

¹³ a.a.

¹⁴ Holmberg Lena, *Skolan i Skurup, uppföljning av barnskolans elever 1998*, Inst för pedagogik Malmö

Skolverket påpekade i sin utvärdering från 1993 vikten av tydliga gränsdragningar för barn och föräldrar. Det skulle inte finnas några tveksamheter om huruvida barnet gick i skolan eller inte. Verket ställde sig kritiskt till att sexåringar som skrevs in i skolan inte alltid gavs samma rättigheter som sjuåringarna. Tveksamheter framkom bl.a. gällande sexåringars rätt till skolhälsovård, skolskjuts och hemspråksundervisning. Skolverket tydliggjorde att en sexåring som tagits emot i grundskolan skulle ha samma rättigheter som sjuåringen. En annan tveksamhet som framkom rörde föräldrarnas faktiska valmöjligheter. Kommunerna som behövde åstadkomma en enklare planering satsade på generella lösningar för sexåringarna, exempelvis Barnskolan, vilket i sin tur beskar föräldrarnas valmöjligheter.

Diskussionen om när barn ska börja skolan är i Sverige, liksom i många andra länder, ständigt återkommande. Även vikten av samverkan och en mjuk övergång mellan den väl utbyggda barnomsorgen och skolan lyfts fram. Skolmognadsbegreppet har försvunnit och inriktningen är istället att skolan ska möta varje elev där han eller hon befinner sig genom att anpassa arbetssätt och verksamhet.

3 Nuvarande bestämmelser

3.1 Stor flexibilitet i det nuvarande systemet

Barns start i *förskolan* är redan idag flexibel. Barn ska, om behov finns, erbjudas plats i förskoleverksamhet från och med barnet fyller ett år. Barnet kan alltså när som helst efter sin ettårsdag börja i förskoleverksamheten när behov av detta uppstår. Kommunen är då skyldig att erbjuda plats utan oskäligt dröjsmål. Den s.k. allmänna förskolan för 4-5-åringar ska erbjudas fr.o.m. höstterminen det år barnet fyller fyra år. Det innebär att barnen ska erbjudas plats i den allmänna förskolan från och med denna tidpunkt men start kan ske senare. Det är obligatoriskt för kommunen att anordna förskolan, men frivilligt för barnen att delta i verksamheten.

Kommunen ska anvisa plats i *förskoleklassen* från och med höstterminen det år då barnet fyller sex år till dess att barnet ska börja fullgöra sin skolplikt. Barn får även tas emot i förskoleklassen före höstterminen det år då barnet fyller sex år. Flexibel start i förskoleklassen är således redan möjlig. Det förutsätter dock att vårdnadshavaren begär att barnet ska börja i förskoleklassen före eller efter höstterminen.

Eleven kan börja i *grundskolan* vid sex, sju, eller om det finns särskilda skäl, åtta års ålder. Det är för närvarande endast möjligt med skolstart vid höstterminen. Det är vårdnadshavaren som avgör om barnet ska börja i skolan vid sex eller sju års ålder. I de fall då ett barn har börjat skolan vid sex års ålder kan det inträffa att vårdnadshavaren ångrar sitt beslut ett stycke in på höstterminen. I sådana fall gäller att vårdnadshavaren kan ta barnet ur skolan och låta skolgången anstå till dess skolplikten inträtt. Ett barns hemkommun kan på begäran av barnets vårdnadshavare besluta om att skjuta upp fullgörandet av skolplikten högst ett år om det finns särskilda skäl. Det kan röra sig om barn som är födda sent på året och som har orienterat sig mot och identifierat sig med barn som är födda ett år senare. Ytterligare exempel kan vara ett barn som har tillbringat kort tid i Sverige eller har sitt hem så långt från skolorten att det inte kan bo hemma under veckorna.

Mottagande i *särskola* eller *specialskola* samt övergång från särskolan eller specialskolan är inte beroende av några särskilda tidpunkter.

Enligt huvudregeln ska eleverna vid slutet av läsåret flyttas till närmast högre årskurs. Rektorn får dock efter samråd med en elevs vårdnadshavare besluta att eleven inte ska flyttas till en högre årskurs, om detta med hänsyn till elevens allmänna utveckling och i övrigt är lämpligast för eleven. Rektorn får vidare besluta att en elev ska flyttas till en högre årskurs om eleven har goda förutsättningar att delta i utbildningen i en högre årskurs än den som eleven tillhör eller normalt ska tillhöra. Som förutsättning för detta krävs att elevens vårdnadshavare medger det. Det kan således vara så att exempelvis ett studiebegåvat barn som börjar i skolan höstterminen det år barnet fyller sju år redan under läsåret i årskurs ett flyttar upp till årskurs två.

Alla elever har rätt till stöd oavsett när de börjar i grundskolan. Enligt 1 kap 2 § andra stycket skollagen ska hänsyn tas till elever i behov av särskilt stöd. I 4 kap. 1 § andra stycket skollagen stadgas att särskilt stöd ska ges till elever som har svårigheter i skolarbetet. I 5 kap. grundskoleförordningen anges i vilka former som särskilda stödinsatser kan ges till elever i behov av särskilt stöd. I läroplanen betonas att undervisningen ska anpassas till varje elevs förutsättningar och behov samt att det finns olika vägar att nå målen.

Enligt 3 kap. 10 § skollagen upphör skolplikten 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 därmed denna. Skolplikten upphör också, om barnet vid särskild prövning visar att det har motsvarande kunskaper.

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. Det kan vara fråga både om det fall att eleven har gått ut sista årskursen men inte tillgodogjort sig undervisningen och det fall att en elev inte hunnit till sista årskursen då skolplikten upphörde, exempelvis därför att eleven har gått om en årskurs efter lång sjukfrånvaro, på grund av uppskjuten skolstart eller som av andra skäl behövt fler år än normalt för att ta sig igenom utbildningen.

3.2 Skolstart vid höst- och vårtermin samt successiv intagning

Skolplikt innebär inte enbart en skyldighet att delta i utbildning utan dessutom en rätt till utbildning. Denna rättighet är grundlagsfäst. I 2 kap. 21 § regeringsformen anges att alla barn som omfattas av den allmänna skolplikten har rätt att kostnadsfritt erhålla grundläggande utbildning i allmän skola. Enligt huvudregeln i 3 kap. 7 § skollagen har barn en rätt att börja i skolan vid höstterminen under det kalenderåret som barnet fyller sju år. Bestämmelserna i skollagen bygger på en tillämpning av begreppet hösttermin. Det är ett återkommande begrepp vid skolstart för allmän förskola samt för förskoleklass och de övriga skolformerna. Begreppet tillämpas även när det gäller sättande och utfärdande av betyg i grundskolan.

Skolstart även vid vårterminen eller vid successiv skolstart under läsåret förutsätter att skollagen ändras så att en årskurs också kan bestå av en vårtermin plus en hösttermin. Detta får konsekvenser längre fram under skolgången även om en viss flexibilitet för en del elever kan innebära att elever går olika lång tid i grundskolan. I skollagen förutsätts att barn i normalfallet ska gå nio årskurser i grundskolan. Det torde vara aktuellt för endast ett mindre antal elever med uppflyttning till en högre årskurs under läsåret eller att gå om ett läsår. Med skolstart även på vårterminen innebär det att ett barn som fyller år tidigt på året och som börjar vårterminen det kalenderår barnet fyller sju år, normalt sett gått nio årskurser vid utgången av höst-

terminen det år eleven fyller 15 år. Om eleven då tillfredsställande anses ha slutfört sista årskursen upphör skolplikten.

För ett barn fött sent på året och som börjar skolan vårterminen det kalenderår han eller hon fyller åtta år innebär det att han eller hon hinner fylla 16 år innan utgången av höstterminen i årskurs 9. Skolplikten upphör dessförinnan vid utgången av vårterminen men eleven har rätt att fullfölja utbildningen. Resultatet blir även i detta fall att grundskolan avslutas vid höstterminens slut. Intagning till gymnasieskolan sker emellertid bara en gång per läsår, på hösten. För dessa elever blir det således en termins väntan på intagningen till gymnasieskolan.

När det gäller successiv skolstart torde det på samma sätt som vid skolstart på vårterminen innebära konsekvenser vid slutet av skolgången i grundskolan. Eftersom syftet med ett förslag om flexibel skolstart inte är att förlänga eller förkorta skolgången i grundskolan innebär i normalfallet, för de flesta elever, successiv skolstart under läsåret en motsvarande utgång vid samma tidpunkt under året då eleven gått nio årskurser. Även för dessa elever kan det innebära en tids väntan på intagning i gymnasieskolan. Hur lång tid det rör sig om är beroende av när skolstarten sker.

4 Kostnadseffekter

I detta avsnitt ges en översiktlig bild av kostnadseffekterna för hela skolsystemet samt för förskolan och skolbarnsomsorgen vid införande av flexibel skolstart, dels vid start höst och vår, dels vid successiv start.

4.1 Effekter vid förskoleklasstart höst och vår

Förskolans och familjedaghemmens organisationer ska vara anpassade så att det allt större antalet barn under senhösten och våren ska erbjudas plats i verksamheterna. Trycket på platser i förskolan är alltså betydligt högre under våren. Det illustreras av att omkring 25 kommuner inte trodde sig kunna erbjuda plats utan dröjsmål i januari 2004. En mer flexibel förskoleklasstart leder därför till ett jämnare barnantal under årets månader i förskoleverksamheten.

Införande av flexibel skolstart i förskoleklassen medför att fördelningen av de nationella kostnaderna mellan förskola, fritidshem och förskoleklass förändras. Kostnadseffekterna beror på hur länge barnen vistas i de olika verksamheterna. Om flexibel skolstart medför att barn börjar tidigare i förskoleklassen och stannar där längre än ett år minskar behovet av resurser i förskolan och ökar i fritidshem och förskoleklass. Sammantaget kommer kostnaderna att vara relativt oförändrade.

Om hälften av en årskull barn skulle lämna förskolan ett halvår tidigare än normalt och i stället gå i förskoleklassen i ett och ett halvt år, skulle den nationella kostnadsbesparingen bli cirka 1,1 miljarder i förskolan och cirka 0,04 miljarder kronor i familjedaghemmen. I fritidshemmen skulle kostnaderna öka med 0,6 miljarder kronor och i förskoleklassen blir kostnadsökning cirka 0,5 miljarder kronor.¹⁵

4.1.1 Effekter för förskolan vid förskoleklasstart höst och vår

I dag ska förskolans organisation vara anpassad så att ett större antal barn under senhösten och våren ska kunna erbjudas plats i förskola. Varje år skrivs 70 000 – 75 000 barn in. Om man slår ut detta över året, tillkommer ca 6 400 barn i månaden (75 000/12) till verksamheten vilket innebär att det i maj månad behövs mer än 370 000 platser i förskolan och i augusti färre än 320 000 platser. Det medför i regel att lokalyta och personalstyrka är överdimensionerade under hösten och sannolikt underdimensionerad under våren.

Elevintag två gånger per år i förskoleklassen innebär att det blir knappt 340 000 barn i genomsnitt per månad i förskolan, vilket är något lägre än vid månadsvis intagning. Om hälften av sexårsbarnen väljer att börja förskoleklassen vid höstterminen och den andra hälften väljer att börja vid vårterminen, antingen vårterminen innan "avsedd" höstterminen eller den efter, skulle den skeva beläggningen över tiden i förskolan bli ungefär hälften så stor som med nuvarande system. Om kostnader och avgiftsfinansieringsgraden per barn 2002 består innebär flexibel förskoleklasstart en nationell besparing på cirka 0,9 – 1,2 miljarder kronor i förskolan.

¹⁵ Under förutsättningen att kostnaden och avgiftsfinansieringsgraden per barn 2002 består.

Precis som modellen med månadsintagning i förskoleklassen (se sid. 13) kommer det stabila antalet barn i verksamheten sett över året att vara den stora vinsten.

4.1.2 Effekter för familjedaghemmen vid förskoleklasstart höst och vår

Familjedaghemmens organisation behöver anpassas till att sexåringarna får förkortad vistelsetid på hösten. Ett heltidsbarn i familjedaghemmen kostar 108 400 kronor. Vid flexibel förskoleklasstart minskar den maximala kostnaden för sexåringar till drygt 0,1 miljarder kronor. Den maximala nationella besparingen blir 0,04 miljarder kronor i familjedaghemmen om kostnader och avgiftsfinansieringsgrad per barn 2002 består.

4.1.3 Effekter för fritidshemmen vid förskoleklasstart höst och vår

Gruppstorlekarna i fritidshemmen har nästan fördubblats på tio år. Skolverket konstaterade i rapporten *Gruppstorlekar och personaltätthet i förskola, förskoleklass och fritidshem* från 2003 att kvaliteten på fritidshemsverksamheten är hotad. I genomsnitt fanns det 18 barn per grupp 1990. Hösten 2002 har den siffran stigit till i genomsnitt 34 barn per grupp.

Intag till förskoleklassen två gånger per år innebär att det stora flödet av barn in i fritidshemmen sker vid två tillfällen, vid terminsstarterna för förskoleklassen i augusti och i januari. Vid ett scenario där lika många barn börjar i förskoleklassen tidigare än det år de fyller sex som året efter, blir kostnadseffekten för fritidshemmen marginell. Om däremot hälften av sexårskullen börjar i förskoleklassen under höstterminen och den andra hälften väljer att börja på *vårterminen innan* skulle det medföra en kostnadsökning i fritidshemmen med 0,6 – 0,8 miljarder kronor. Om den andra hälften istället väljer att börja på *vårterminen efter* skulle kostnadseffekten bli en besparing på med 0,6 – 0,8 miljarder kronor.

4.1.4 Effekter för förskoleklassen vid förskoleklasstart höst och vår

Kommunen har redan möjlighet att erbjuda barn plats i förskoleklassen före höstterminen det år då barnet fyller sex år. Flexibel start i förskoleklassen är således redan möjlig. Varför utnyttjar då inte kommunen möjligheten att erbjuda barn plats i förskoleklassen före höstterminen det år då barnet fyller sex år? En anledning kan vara att föräldrarna inte efterfrågar det eller att de inte känner till att deras barn kan börja i förskoleklassen innan höstterminen startar. Om föräldrarna väljer att barnet ska börja i förskoleklassen blir barnet utskrivet ur förskolan och erbjuds plats i fritidshemmen. Det finns en ekonomisk fördel för familjen att låta barnet gå i förskoleklass, då föräldraavgiften i fritidshemmen är lägre än förskolans.

Om grundskolan bara tar in elever på hösten måste eleverna som börjar på våren i förskoleklassen gå antingen en eller tre terminer. Vid ett scenario där lika många barn skulle börja tidigare i grundskolan (efter en termin förskoleklassen) som senare (efter tre terminer) skulle kostnadseffekten för förskoleklassen bli marginell. Om däremot alla barn valde att gå tre terminer i förskoleklassen skulle det genomsnittliga antalet elever per månad i förskoleklassen skulle öka till 110 000 elever. Om

kostnaderna per barn 2002 består innebär start höst och vår i förskoleklassen en nationell kostnadsökning på cirka 0,5 – 0,6 miljarder i förskoleklassen.

4.2 Effekter vid grundskolestart höst och vår

Läsåret, från augusti till juni är en väl förankrad företeelse i samhället. Det kan innebära att de flesta föräldrarna kommer att välja att låta sina barn börja i skolan i augusti, även om de erbjuds en flexibel skolstart. Andelen sexåringar som fanns i förskoleklassen läsåret 2002/03 var 93 procent. En mindre andel (3,1 procent) av 6-åringarna fanns i grundskolans årskurs 1. Innan förskoleklassen infördes (1996/97) var motsvarande andel 8,1 procent (inkluderar elever yngre än 6 år). Det innebär att en överväldigande andel föräldrar till sexåringar väljer förskoleklassen framför grundskolan.

Med en flexibel grundskolestart kvarstår problemen för förskoleverksamheten om förskoleklassen endast har intag på höstterminen. Förskolans och familjedaghemmens organisationer måste fortfarande vara anpassade så att det större antalet barn under senhösten och våren ska kunna erbjudas plats i verksamheterna.

Kostnadseffekterna av intag två gånger per år behöver inte bli stora för grundskolan. Behovet av lärare och undervisningslokaler blir ungefär detsamma. Intag till grundskolan två gånger per år skulle innebära att eleverna, som börjar på våren i grundskolan slutar i grundskolan efter höstterminen i årskurs 9. Men om eleverna inte kan erbjudas utbildning i gymnasieskolan efterföljande vårtermin blir frågan: Vad ska de då göra under vårterminen?

Om flexibel skolstart medför att barn börjar tidigare i årskurs 1 och stannar där längre än ett år ökar behovet av resurser i grundskolan. Om hälften av en årskull barn lämnar förskoleklassen efter endast en termin och i stället går i grundskolans årskurs 1 i ett och ett halvt år, skulle den kostnadsökningen bli cirka 0,6 miljarder kronor i grundskolan. I förskoleklassen skulle det medföra en kostnadsminskning med 0,5 miljarder kronor.¹⁶

Om hälften av barnen väljer att börja grundskolan under höstterminen det år de fyller sju år och en fjärdedel börjar på vårterminen innan och den sista fjärdedelen vårterminen efter det år de fyller sju år, blir kostnadseffekterna inte stora för grundskolan. En skola som vanligtvis har två eller flera nybörjarklasser kan sprida sina nybörjarklasser mellan terminerna. De lärare och lokaler som nu tas i anspråk parallellt tas då i anspråk växelvis. Kommuner kan komma att hänvisa barn som börjar på vårterminen till en eller flera speciella skolor som har intag på våren. Flera skolor kan komma att tappa en del av elevunderlaget medan andra kommer att öka sitt elevantal. Det blir förflyttningar av elevgrupper vilket kan kräva att intagningsområdena behöver ändras. Eventuellt måste även lärarresurserna omfördelas efter de nya elevantalen på skolorna. Om de skolor som mister elever kommer att behålla lokaler och personal blir de mindre kostnadseffektiva.

¹⁶ Under förutsättningen att kostnaden och avgiftsfinansieringsgraden per barn 2002 består.

De ekonomiska effekterna av förändringen kommer att bero på hur väl kommunerna kan hantera att skolor mister eller får fler elever. Klart är att det genomsnittliga antalet elever per månad i grundskolan blir oförändrat vid skolstart även vid vårterminen. Problemet är som tidigare nämnts övergången till gymnasieskolan. Om de elever som börjar på våren i grundskolan går en extra termin i avvaktan på att påbörja sina gymnasiestudier skulle det innebära (om kostnader per elev består) en kostnadsökning på cirka 0,6 – 0,8 miljarder kronor för grundskolan.

4.3 Effekter vid successiv start i förskoleklassen

Ett jämnare antal barn i förskolan, sett över hela året, skulle bli effekten om barnen börjar i förskoleklassen den månad då fyller sex år. Om en tolfedel av ”sexårskullen” i förskolan börjar i förskoleklassen redan i januari och en andra tolfedel i februari osv. till och med maj, skulle barnantalet i den månaden som har flest inskrivna bli knappt 350 000 barn. Om kostnaden och avgiftsfinansieringsgraden per barn 2002 består innebär förändringen en nationell kostnadsbesparing på cirka 0,7 – 1,0 miljarder kronor i förskolan. Ett jämnare barnantal under årets månader kan göra förskolans organisation effektivare då planering och utnyttjandet av personal och lokaler inom förskolan kan bli mer kostnadseffektiva.

4.3.1 Effekter för fritidshemmen vid successiv start i förskoleklassen

Om kommunen erbjuder sexåringar plats i förskoleklassen den månad de fyller sex år börjar cirka 5 900 barn i fritidshemmen varje månad under vårterminen. En sådan förändring ger stora organisatoriska effekterna för verksamheten, bland annat kommer gruppstorlekarna att variera under året. Vid skolavslutningen i juni skulle det vara cirka 29 000 fler elever än vid terminsstarten i augusti. Att antalet barn ökar riskerar att ytterligare försämra kvaliteten i fritidshemsverksamheten. De ekonomiska effekterna av förändringen skulle innebära (om kostnader och avgiftsfinansieringsgrad per barn 2002 består) en nationell kostnadsökning på cirka 0,3 – 0,5 miljarder kronor för fritidshemmen. Ett ojämnare elevantal under årets månader kommer antagligen att medföra en mindre kostnadseffektiv organisation.

4.3.2 Effekter för förskoleklassen vid successiv förskoleklasstart

Om alla barn födda på vårterminen utnyttjade flexibiliteten skulle 7 300 barn börja i förskoleklassen varje ”vårterminsmånad” (88 000/12). Med en sådan förändring kommer gruppstorlekarna att variera under året. Vid skolavslutningen i juni skulle det vara ca 37 000 fler elever i förskoleklassen än vid terminsstarten i augusti. Ett ojämnare elevantal under årets månader gör antagligen förskoleklassens organisation mindre effektiv. Problemet förskoleklassen skulle utsättas för liknar i stor utsträckning det problem som förskolan lever med idag. En följdfråga av månadsvis intagning blir: När ska eleverna som börjar i förskoleklassen under våren börja i grundskolan? Om alla elever som bara gått ett par månader i förskoleklassen väljer att fortsätta i förskoleklassen ett läsår till skulle de ekonomiska effekterna av förändringen innebära (om kostnader per elev består) en kostnadsökning på cirka 0,3 – 0,5 miljarder kronor för förskoleklassen. Om andelen elever som börjar i grund-

skolan redan efter en termin (eller kortare tid) i förskoleklassen är stor påverkar det kostnadseffekterna i motsatt riktning.

4.4 Effekter för grundskolan vid successiv grundskolestart

Om barn får möjlighet att börja i grundskolan den första skoldagen i månaden de fyller sju år innebär det att antalet elever i grundskolan ökar över hela läsåret. Belastningen på grundskolan och dess personal kommer att öka. Problemet grundskolan då utsätts för liknar i stor utsträckning det förskolan lever med i dag.

När ska eleverna som börjar i årskurs 1 under våren börja i årskurs 2? Det är en avgörande fråga för hur kostnaderna för grundskolan förändras. Om eleverna som börjar grundskolan successivt, dvs. under ett pågående läsår, i stor utsträckning börjar i årskurs 2 efterföljande höst innebär förändringen en kostnadsminskning. Skulle många elever i stället välja att börja om årskurs 1 vid höstterminen, innebär förändringen en kostnadsökning. Om alla elever som börjar grundskolan successivt, går om årskurs 1 skulle det innebära (om kostnader per elev består) en kostnadsökning på cirka 0,5 – 0,7 miljarder kronor för grundskola

4.5 Sammanfattning av kostnadseffekter

Flexibel skolstart skulle medföra att fördelningen av de nationella kostnaderna mellan förskolan, fritidshem och förskoleklass förändras. Kostnadseffekterna beror på hur länge barnen/eleverna vistas i de olika verksamheterna. Om flexibel skolstart medför att barn börjar tidigare i förskoleklassen och stannar där längre än ett år minskar behovet av resurser och kostnaderna i förskolan och ökar i fritidshem och förskoleklass. Sammantaget kommer rikets kostnader vara relativt oförändrade.

Kostnadseffekterna av intag två gånger per år beräknas inte heller bli stora för grundskolan. Kostnadseffekterna av successiv start i grundskolan är mer osäkra.

5 Nationella prov

5.1 Skolstart höst och vår

Detta avsnitt ger en kort beskrivning av det nationella provsystemet i grundskolan och en konsekvensbeskrivning av flexibel skolstart för de nationella proven med utgångspunkt i intagning höst och vår.

För grundskolan tillhandahålls följande diagnos- och provmaterial:

Ämne	Diagnosmaterial F-5	Ämnesprov åk 5, special- skolans åk 6	Diagnosmaterial 6-9	Ämnesprov åk 9, special- skolans åk 10
Engelska		x	x	x
Matematik	x	x	x	x
Svenska/svenska som andraspråk	x	x	x	x

5.2 Diagnosmaterial

För användandet av diagnosmaterialen kommer flexibel skolstart inte ha någon större betydelse. Diagnosmaterialen är inte sekretessbelagda och kan rekvideras när som helst under skolåret. De revideras kontinuerligt men har inte någon fast utgivningsplan. Diagnosmaterialen är avsedda att användas integrerat i undervisningen när det passar in i elevens kunskapsutveckling. Här finns alltså redan idag utrymme för den flexibilitet som införandet av flexibel skolstart skulle innebära. Eftersom konsekvenserna för diagnosmaterialen är begränsade behandlas inte dessa vidare i utredningen.

5.3 Ämnesprov årskurs 5

Ämnesproven för årskurs fem produceras för närvarande vartannat år, vilket betyder att samma prov används i två år. Proven är inte obligatoriska, men en majoritet av landets kommuner har infört lokalt obligatorium. Proven är inte sekretessbelagda men Skolverket betonar vikten av att de används för de ändamål de är avsedda för. Generellt gäller att det finns goda skäl att vara restriktiv med att offentliggöra provens innehåll, eftersom delar av tidigare givna prov kan ingå i nya provmaterial. Proven ska pröva om eleverna uppnått målen i kursplanen för årskurs fem i engelska, matematik, svenska och svenska som andraspråk. Proven har två syften nämligen att ge läraren stöd vid bedömning om eleverna uppnått uppställda mål och det diagnostiska syftet att belysa enskilda elevers starka och svaga sidor i respektive ämne. Proven genomförs under vårterminen i årskurs fem. Diskussions- och paruppgifterna i de olika ämnena förutsätter att eleverna gör provet i grupp. De olika provdelarna integreras i undervisningen så långt det är möjligt.

Med skolstart höst- och vårtermin kan ämnesproven för årskurs fem företrädesvis erbjudas den termin som avslutar elevens femte skolår. Eftersom samma prov finns tillgängligt och är tänkt att användas i två år finns inget organisatoriskt hinder att genomföra proven höst och vår. De provuppgifter som förutsätter att en grupp elever genomför proven samtidigt skulle också kunna användas som det är avsett. Genomförandet av proven skulle också kunna ske individuellt beroende på hur långt eleven kommit i sina studier, inte beroende på när skolstarten skett. Detta skulle kunna medföra att provens struktur behövde ändras bl.a. så att de kommunikativa gruppuppgifterna ströks eller att proven i stället innehöll paruppgifter.

5.4 Ämnesprov årskurs 9

Ämnesprov för årskurs 9 i engelska, matematik, svenska och svenska som andraspråk ges en gång om året. Ämnesproven består av olika delprov där vissa delar inte är tidsbundna medan andra genomförs på ett av Skolverket fastställt provdatum. Proven genomförs under vårterminen i årskurs nio. De muntliga delarna i de olika ämnena förutsätter att mer än en elev deltar. Ofta organiseras genomförandet i halvklass eller i mindre grupper. Proven i årskurs nio ska användas för att bedöma elevernas kunskapsutveckling och som ett stöd för betygssättningen. Proven är obligatoriska för läraren att genomföra. I engelska och matematik är proven sekretessbelagda i tio år. Provet i svenska och svenska som andraspråk är sekretessbelagt provterminen ut.

Med skolstart höst- och vårtermin kan ämnesproven i årskurs 9 erbjudas den termin eleven går sin sista termin i grundskolan. Med en sådan lösning skulle Skolverket behöva erbjuda två prov per år och ämne istället för ett, som nu är fallet. Det innebär ökade kostnader för skolorna i form av resurser för främst bedömning av provresultaten och för Skolverket för framtagning, distribution och insamling av proven.

För specialskolan gäller att ämnesproven för år fem genomförs i årskurs sex och ämnesproven för årskurs nio genomförs i årskurs tio.

5.5 Tre skisserade lösningar vid successiv skolstart

Alternativ 1

I provsystemet skulle man kunna välja att bortse från variationen i elevernas fysiska ålder och erbjuda proven vid samma tillfälle för alla elever i samma årskull. Med det befintliga systemet kan det redan nu finnas en spännvidd i ålder inom samma klass om ca 18 månader. Ändå genomförs ämnesproven samtidigt för dessa elever.

När det gäller ämnesproven för årskurs 5 är en möjlighet att genomföra proven vid samma tillfälle med alla elever i samma årskull oberoende av vid vilket tillfälle de börjat i skolan. Ett exempel på ett sådant förfarande finns i Uvelse skole i Slangerup kommun i Danmark där "rullande" intagning tillämpas. Barnen börjar i skolan på sin sexårsdag. Varje barn kommer då in i en åldersintegrerad klass. Oberoende

av när på året barnet börjat i skolan genomförs standardiserade prov i danska och matematik vid samma tillfälle för barn i samma årskull.

Fördelarna med ett liknande tillvägagångssätt skulle vara organisatoriska; proven skulle inte behöva produceras oftare än i dag och läraren skulle kunna koncentrera arbetet på bedömningen. Nackdelarna skulle vara pedagogiska då man trots en successiv intagning som bättre ska möta barnets behov inte tar hänsyn till barnets individuella utveckling när man prövar uppnåendemålen för årskurs 5.

För ämnesproven i årskurs 9 blir de organisatoriska konsekvenserna i stort sett desamma som för ämnesproven i årskurs 5 med den skillnaden att ämnesproven för årskurs 9 är sekretessbelagda. För att kunna erbjuda prov som inte redan är spridda och kända av elever och lärare skulle Skolverket behöva distribuera prov och provuppgifter via en provbank med lösenord.

Alternativ 2

En annan möjlighet är att vid olika tillfällen under läsåret göra uppsamlingar av elever som läraren tycker är mogna att prövas. För ämnesproven i årskurs 5 behålls provens nuvarande struktur och utgivning. Det blir möjligt att behålla diskussions- och gruppuppgifter. Organisatoriskt blir skillnaden att proven kan komma att genomföras vid flera tillfällen under läsåret, inte enbart under vårterminen.

Precis som för årskurs 5 skulle man i årskurs 9 kunna välja att samla grupper av elever till proven vartefter de ansågs färdiga att genomföra dem. Ett sådant system skulle behöva mötas av en större flexibilitet i tillgången på prov. En av vinsterna med att göra uppsamlingar vore att de uppgifter som prövar den muntliga förmågan och förmågan till samarbete, och som förutsätter att en grupp elever arbetar tillsammans, kunde finnas kvar.

Alternativ 3

En tredje lösning är att varje elev gör proven när det bedöms att han eller hon har nått målen för årskurs 5 respektive årskurs 9. Här skulle flexibiliteten gentemot eleven vara som störst men det skulle bli svårare att dra nytta av de kommunikativa delarna i proven. I detta fall skulle en viss bearbetning av provens utformning bli nödvändig. För att möta skolornas behov av nya prov vid flera olika tillfällen kan man tänka sig en lösning där prov hämtas från en provbank. Prov skulle då kunna slumpas fram, antingen som hela prov, provdelar eller uppgifter. I Skottland, där eleverna under de första sju skolåren, i *primary school*, erbjuds att göra prov när det bedöms vara färdiga med en viss nivå, kan proven hämtas från en provbank där det finns ca fyra prov per nivå och ämne.¹⁷

¹⁷Education and Training in Scotland. National Dossier. (Scottish Executive 2003)

Skolverket har på regeringens uppdrag¹⁸ undersökt förutsättningarna för insamling av resultat från ämnesproven i årskurs 5. Vid en hearing med företrädare för Svenska Kommunförbundet, skolförvaltningar, Specialskolemyndigheten, Specialpedagogiska institutet, Lärarförbundet, Nationellt centrum för sfi och svenska som andraspråk, Riksförbundet Hem och Skola, Waldorffederationen samt rektorer och lärare framhölls bland annat svårigheter att organisera genomförandet av ämnesproven i årskurs 5 när man har åldersintegrerade klasser. Flera deltagare beskrev att den utveckling som pågår i kommuner och skolor går i en annan riktning än att fastställa att vissa mål ska vara uppnådda ett visst år. Att proven kommer just i årskurs fem kan upplevas som ett problem när varje elev har en individuell studieplan.

5.6 Pedagogiska konsekvenser

De som i det rådande systemet börjar skolan vid sex års ålder följer sin grupp och deras kunskapsutveckling bedöms i förhållande till kursplanens mål. Detta har hittills inte påverkat provanvändningen så att Skolverket har ansett det befogat att erbjuda fler prov. Preliminära resultat från internationella studier¹⁹ visar att i jämförelse har antalet skolår större betydelse för barnets kunskapsutveckling än barnets fysiska ålder.

Om barnen kan börja antingen höst eller vår och går i en grupp som följs åt i nio år finns det ingen praktisk skillnad för genomförandet av prov i jämförelse med det nuvarande systemet, med skolstart på höstterminen.

5.7 Ekonomiska konsekvenser

Skolstart höst och vår skulle inte medföra ökade kostnader för framtagning av ämnesproven i årskurs 5. Proven skulle kunna erbjudas med samma intervall som nu, alltså nya prov vartannat år. Det finns emellertid redan nu önskemål från lärare om en ökad produktion av provuppgifter, framför allt med tanke på barn som går i åldersintegrerade klasser.

För framtagning av proven för årskurs 9 skulle skolstart höst och vår innebära en väsentlig ökning av kostnaderna. Genomsnittskostnaden för utveckling av ett nationellt prov är mellan 1,2 och 1,3 miljoner kronor. Det medför en ökad årlig kostnad, allt annat lika, om cirka fem miljoner kronor (4 x 1,2-1,3 miljoner kr).

5.8 Provbank

I dagens provsystem finns en webbaserad provbank där vissa kursprov och äldre versioner av ämnesprov kan hämtas hem av skolorna. Med ett system där läraren hämtar hem prov vartefter eleverna anses redo att genomföra dem skulle distribution via nätet förenkla hanteringen väsentligt. En framtida lösning där provuppgif-

¹⁸ Skolverket, Regeringsuppdrag U2003/2060/S. *Ämnesproven i skolår 5 Insamling av resultat – hur, vad och varför?*

¹⁹ Pågående analyser av resultat från de internationella studierna PISA och TIMSS

ter slumpas fram i en provbank skulle öka flexibiliteten gentemot elever och skolor. Frågan diskuteras i en rapport av regeringsuppdrag om resultatinformation.²⁰

c) Proven distribueras via Internet. Detta är i princip den modell som gäller för provbanken.

Fördelar: Distributionen blir enkel eftersom en mängd pappersprov och annat material inte behöver skickas via post. Det är enkelt att hantera olika versioner av samma prov. På sikt kan det bli möjligt att genomföra proven direkt vid dator, varvid olika multimedia-applikationer kan användas. Resultathandlingen kan då också automatiseras så att både enskilda resultat och aggregerade resultat föreligger omedelbart efter det att provet genomförts.

Nackdelar: Det är oklart hur användarnamn och lösenord kan hanteras på ett säkert och smidigt sätt. Oklart om skolorna har tillräcklig datorkapacitet och om skolornas system för tryckning och kopiering av material är tillräckligt tillförlitligt.

Det är knappast någon tvekan om att den sistnämnda metoden är den som på sikt är mest attraktiv. Det för dock för närvarande oklart i vilken utsträckning nackdelarna kan hanteras.

5.9 Insamling – jämförbarhet

I det nuvarande provsystemet görs en urvalsinsamling och en totalinsamling av resultat från ämnesproven i årskurs 9 en gång per år. Resultaten från ämnesproven i årskurs 5 kommer enligt regeringens uppdrag också att samlas in. Skolverket har föreslagit en urvalsinsamling.

Oberoende av vilken modell man väljer för flexibel skolstart får det konsekvenser för insamlingen av provresultat och betyg. När det gäller provresultat blir utmaningen att finna en väg för att möjliggöra jämförbarhet. Ska man jämföra resultaten för elever födda samma år eller ska man som nu jämföra resultaten för elever som börjat skolan samtidigt eller ska resultaten från elever i samma skolår jämföras?

5.10 Arbetsbelastning

En kostnad att ta med i beräkningen kan också vara den tid skolan och läraren lägger ned på att förbereda, genomföra och bedöma nationella prov. En traditionell distribution av prov kombinerad med täta genomföranden i klassen innebär en ökad kostnad i form av lärartid.

En webbaserad distribution skulle på sikt minska lärarkostnaderna.

²⁰ Skolverket, Regeringsuppdrag avseende resultatinformation (U2003/2060/S) *Det nationella provsystemet – vad, varför och varthän?*

6 Slutsatser och förslag

Skolverket konstaterar att det främsta skälet till en flexibel skolstart måste vara att åstadkomma större flexibilitet i elevernas skolgång, dvs. en utbildning som är anpassad till varje elevs förutsättningar och behov. Att så inte alltid är fallet har Skolverket visat i en rad utredningar. Det finns brister i allt från tilldelning av resurser till skolor och klasser till den pedagogiska praktiken. Inte heller utnyttjas den möjlighet till flexibilitet i skolgången, som bestämmelserna medger, särskilt ofta. Regeringen uttrycker detta i sin utvecklingsplan²¹ på detta sätt.

Grundskolan ska ge alla barn en likvärdig grund av kunskap, oavsett kön, var de bor, eller vilken ekonomisk bakgrund de har. Likvärdighet innebär inte att undervisningen ska vara likadan. Läroplanen och kursplanerna för grundskolan ger lärare och skolledning stor frihet att planera och lägga upp undervisningen för eleverna så att de får möjlighet att nå målen i läroplanen och kursplaner.

Avsikten med denna frihet är naturligtvis att ge maximala möjligheter till måluppfyllelse för varje elev. Redan i dag finns det stora möjligheter att ge elever den tid de behöver för att nå målen. I vissa fall betyder detta att en elev kan behöva ytterligare ett år i grundskolan. I en del skolor, där eleverna går i åldersblandade grupper, kan detta ske relativt odramatiskt. Varje elevs behov måste uppmärksammas och så långt som möjligt mötas med individuella lösningar. Detta är mycket mer ändamålsenligt än ett enkelt system med tester, där ett misslyckande kan resultera i utsortering och obligatorisk "kvarsittning". För en elev som har svårigheter, kan byte av social miljö och kamrater få mycket negativa effekter på inläringen. Därför måste varje elevs individuella situation ligga till grund för de beslut som fattas om stöd för eleven. Samtidigt som en del elever behöver mer tid och stöd för att nå målen, går andra elever mycket snabbare fram i sin inläring. Alla elever har rätt att få stöd och stimulans för maximal kunskapsutveckling. Målen i läroplan och kursplaner är så utformade att det knappast finns någon gräns för en elevs lärande under grundskoletiden. Mål att sträva mot innebär att alla elever ska få arbeta med intressanta uppgifter och stimulerande utmaningar. På flera håll pågår olika aktiviteter för att intressera ungdomar för olika gymnasieprogram. Ofta handlar det om att rekrytera fler till naturvetenskaplig/teknisk utbildning. Ett intressant exempel är när elever på naturvetenskapliga programmets tredje år träffar och även har lektioner med elever i grundskolans år 6 i naturvetenskapliga ämnen.

Det finns många exempel på hur lärare i förskolan, förskoleklassen, fritidsbarnen och grundskolans första år samarbetar och låter eleverna gå framåt utifrån individuella förutsättningar även över skolformgränserna. På samma sätt borde det, enligt regeringens mening, bli mer vanligt att grundskolan låter elever läsa vissa kurser på gymnasienivå, inom ramen för den gemensamma grundskolan.

Skolverkets utredning visar med tydlighet att det nuvarande skolsystemet medger en mycket flexibel skolgång för eleverna. Bestämmelserna medger de facto att skolstarten kan ske inom ett treårsintervall (6-8 år) och att elever kan gå om eller hoppa över en årskurs. De nationella styrdokumenterna betonar också att utbildningen och

²¹ Skr.2001/02:188

undervisningen ska anpassas till varje enskild elev. Trots detta kan inte grundskolan sägas vara flexibel för närvarande när det gäller skolstart och skolgång. Det är få elever som börjar grundskolan det år de fyller sex år. Andelen som gör det har också minskat. Året innan förskoleklassen introducerades, dvs. 1996/97, var det över åtta procent, medan det läsåret 2002/03 bara var drygt tre procent. Det är också ytterst få elever som går om eller hoppar över årskurser.

Vad är då skälet till detta låga intresse från föräldrar, elever och skolpersonal? Skolverket anser att det finns flera orsaker.

- Förskoleklassen har visat sig svara mot många föräldrars önskemål om en tidigare och ”mjukare” skolstart. Läsåret 2002/03 fanns 93 procent av alla sexåringar i förskoleklassen.
- Styrdokumentens starka betoning av att det är skolan som ska anpassas till den enskilde eleven är ytterligare en orsak. Det handlar inte längre om att barnen ska vara skolmogna utan om att skolan ska vara ”barnmogen”.
- Den svenska skolans betoning på sociala mål och färdigheter, särskilt i förskolan och under de första skolåren. I en del andra länder betonas i stället ”hårda resultat” i form av prestationer i läsning, skrivning och matematik redan under de första skolåren.
- Föräldrar och skolpersonal i Sverige är ofta negativa till att elever ska tvingas byta kamratgrupper, vilket blir fallet om de börjar skolan vid annan tid än sina kamrater eller om de går igenom grundskolan på kortare eller längre tid än nio läsår.
- Det är belagt genom forskning och utredningar och välkänt av skolans personal att det ligger ett värde i en sammanhållen och gemensam skolgång. Det gäller såväl för elevernas sociala som kunskapsmässiga utveckling.

Det kan också ha en viss betydelse hur bestämmelserna för skolstart, uppflyttning och medgivande att gå om en årskurs är formulerade. I dag är de formulerade som undantagsbestämmelser. Formuleringar i bestämmelserna som mer positivt pekar möjligheterna skulle förmodligen medföra att fler elever skulle utnyttja dessa.

6.1 Skolstart höst och vår

Skolstart både höst- och vårtermin skulle öka flexibiliteten när det gäller anpassningen till elevernas ålder. Det skulle inte mer än marginellt behöva medföra förändringar i skolornas sätt att administrera och organisera skolgången. Kostnadsökningarna beräknas bli relativt små i de flesta kommuner. Inte heller skulle sättet att undervisa nämnvärt behöva påverkas. Det stora problemet är övergången till gymnasieskolan. På grund av att grundskolan normalt ska omfatta nio årskurser innebär det att de elever som börjar vid vårterminen i normalfallet kommer att avsluta sin grundskoleutbildning vid höstterminens slut, för närvarande ca åtta månader innan gymnasieutbildningarna startar. En viktig fråga blir då: Hur ska dessa elever kunna

erbjudas ett allsidigt urval av gymnasieutbildningar, såsom skollagen anger, och när ska deras gymnasieutbildning starta?

Med reservation för att det i skrivande stund inte är känt vad den kommande propositionen om en förändrad gymnasieskola innehåller, bedömer Skolverket att de flesta kommuner inte kommer att kunna erbjuda sina elever ett allsidigt urval av gymnasieutbildningar flera gånger per år. Till detta finns inte tillräckligt med ekonomiska resurser, utbildade lärare, utrustning eller lokaler. Några få, stora kommuner eller kommuner i befolkningstäta regioner, kan möjligtvis klara av det. Ingen av de kommuner som har ansökt om att få införa flexibel skolstart har heller kunnat ange hur man tänker lösa elevernas övergång till gymnasieskolan. Denna fråga är så komplex att den kräver en särskild utredning. Tills dess att en sådan utredning genomförts avråder Skolverket regeringen från att initiera en försöksverksamhet med flexibel skolstart i grundskolan.

6.2 Successiv skolstart

I de länder där successiv skolstart tillämpas innebär det oftast att skolstarten sker i samband med barnets födelsemånad. Avslutningen av den obligatoriska skolan för dessa barn sker dock i regel vid samma tidpunkt för alla barn, vid skolårets slut. Ställningstagandet om i vilken årskurs det enskilda barnet ska inlemmas sker oftast under första eller andra skolåret på basis av tester av läs- och skrivfärdigheter. Skolstarten är alltså flexibel men skolgången är det inte.

Om successiv skolstart i grundskolan ska introduceras i Sverige måste först en rad problem lösas. Det handlar om allt från organiseringen av utbildningen till förändringar av undervisningsmetodik. Det innebär så stora förändringar att det kräver en grundligare utredning än den som har varit möjlig att genomföra inom ramen för detta regeringsuppdrag. Till detta kommer problemet med övergången till gymnasieskolan.

När det gäller alternativet med successiv intagning till grundskolan har Skolverket inte funnit att det intresserar vare sig huvudmän, pedagogisk personal eller föräldrar. Även när det gäller alternativet med successiv skolstart vill Skolverket avråda regeringen från att initiera en försöksverksamhet.

6.3 Flexibel start i förskoleklassen

Skolverket vill uppmärksamma regeringen på vissa fördelar med att göra starten i förskoleklassen mer flexibel än vad den är för närvarande. I dag sker starten endast vid höstterminen i praktiskt taget alla kommuner. Bestämmelserna medger emellertid att starten i förskoleklassen kan göras hur flexibel som helst, då skolformen inte är obligatorisk för barnen. Kommunerna är skyldiga att erbjuda plats i förskoleklass från och med höstterminen det år barnet fyller sex år. Det finns emellertid inget som formellt hindrar att kommunerna erbjuder plats till yngre barn och vid en annan tidpunkt än höstterminen. Ett reellt hinder kan dock vara att utbildningen i förskoleklassen, enligt skollagen, ska var avgiftsfri för sexåringar, men inte för de

som är yngre. Om förskoleklassen ska kunna bli ett instrument för en mer flexibel skolstart måste avgiftsfriheten även gälla yngre barn. Detta kommer troligtvis inte att medföra fördyringar, varken för föräldrar eller huvudmän, eftersom barnen i annat fall skulle delta i den avgiftsfria allmänna förskolan i motsvarande omfattning.

En mer flexibel start i förskoleklassen kan vara positiv både för enskilda elever och för huvudmännen. När det gäller enskilda elever kan förskoleklassen användas som ett tidsmässigt dragspel där föräldrarna med hjälp av personalen kan komma fram till när det är lämpligt att deras barn börjar i grundskolan. Det innebär att barnens tid i förskoleklassen kan komma att variera från någon månad till mer än ett läsår. För huvudmännen medför en flexiblere start i förskoleklassen att belastningen på förskolan jämnas ut över året, vilket innebär att köerna till förskolorna blir kortare och att kostnaderna minskar.

Ett problem med en mer flexibel start i förskoleklassen är situationen inom skolbarnsomsorgen. Om möjligheten till flexibel start utnyttjas mer än i dag kommer fler och yngre barn att vistas i fritidshem. Skolverket har i flera rapporter konstaterat att situationen i fritidshemmen är problematisk, främst på grund av de snabbt ökande gruppstorlekarna. Det är inte svårt att inse att det kan bli problem för ett ökat antal fem- och sexåringar som börjar i förskoleklass och som ska vistas stora delar av dagen i fritidshem med mycket stora barngrupper.

Rättsutredning angående flexibel skolstart

Utredningen behandlar bestämmelserna i skolförfattningarna som redan i dag möjliggör en viss flexibilitet i systemet och bestämmelser som har med begreppen höst- och vårtermin samt årskurs att göra.

Förskolan

Barns start i förskolan är redan idag flexibel. Bestämmelser om förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg återfinns i 2 a kap. skollagen. Förskoleverksamhet ska tillhandahållas barn som har fyllt ett år i den omfattning som behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete, studier eller barnets eget behov (2 a kap. 6 §). Starten i förskoleverksamheten kan således ske oavsett tidpunkt under året från och med den dag barnet fyller ett år när det finns behov av förskola. Enligt 2 a kap. 7 § är kommunen då skyldig att erbjuda plats utan oskäligt dröjsmål.

Den 1 januari 2003 infördes avgiftsfri förskola, s.k. allmän förskola, om minst 525 timmar om året för fyra och femåringar. Förskolan är allmän för barn från och med höstterminen det år då barnet fyller fyra år (2 a kap. 8 a § skollagen). Det innebär att barnen ska erbjudas plats i förskolan från och med denna tidpunkt. Det är obligatoriskt för kommunen att anordna förskolan, men frivilligt för barnen att delta i verksamheten. Förskolans läroplan (Lpfö 98) har samma formella status, samma struktur och samma syn på barns utveckling och lärande som övriga läroplaner. En integration mellan förskola, skola och fritidshem, där arbetslag med olika kompetenser samarbetar, syftar till att uppnå högre kvalitet i och berika samtliga dessa verksamheter. En allmän förskola erbjuder alla barn pedagogisk stimulans och gruppgemenskap och förbättrar därmed barnens möjligheter till lärande och en positiv utveckling (prop. 1999/2000:129 s.18).

Plats i förskoleklassen

Bestämmelser om förskoleklassen finns i 2 b kap. skollagen. Där anges bl.a. i 2 § att kommunen ska anvisa plats i förskoleklassen från och med höstterminen det år då barnet fyller sex år till dess att barnet ska börja fullgöra sin skolplikt. Barn får även tas emot i förskoleklassen före höstterminen det år då barnet fyller sex år. I förarbetena till skollagen angavs att regeringen vill stödja och stimulera utvecklingen av det inre arbetet i förskola och skola genom en verksamhetsmässig integrering och att förskoleklassen ökar förutsättningarna för en integration av verksamheterna. Utbildningen i förskoleklassen ska stimulera varje barns utveckling och lärande och ligga till grund för fortsatt skolgång. Alla elever ges därmed möjlighet till tio års pedagogisk verksamhet, ett år i förskoleklassen och därefter nio år i grundskolan (prop. 1997/98:6 s. 35).

Barn i förskoleklassen ska erbjudas skolbarnsomsorg i form av fritidshem eller familjedaghem (2 a kap. 1, 2 § §). Skolbarnsomsorg ska tillhandahållas i den omfattning som behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete, studier eller barnets eget behov (2 a kap. 6 §).

Skolplikt och motsvarande rätt till utbildning

Barn ska fullgöra skolplikten i grundskolan, särskolan eller specialskolan. Skolplikten får också fullgöras enligt 8-10 kapitlet skollagen (3 kap. 2 § skollagen). I 8 kap. 3 § anges att samers barn får fullgöra sin skolplikt i sameskolan i stället för i grundskolan. Detsamma gäller andra barn, om det finns särskilda skäl. Enligt 9 kap 1 § får skolplikt fullgöras i en godkänd fristående skola och i 10 kap. anges att skolplikt får fullgöras i vissa särskilda utbildningsformer. Barn i allmänhet ska tas emot i grundskolan. Barn som bedöms inte kunna nå upp till grundskolans kunskapsmål därför att de är utvecklingsstörda ska tas emot i särskolan (3 kap. 3 § andra stycket skollagen). Enligt lagen om försöksverksamhet med ökat föräldrainflytande över utvecklingsstörda barns skolgång krävs vårdnadshavarnas medgivande för att barnet ska tas emot i särskolan. Enligt 3 kap. 4 § skollagen ska styrelsen för särskolan i hemkommunen pröva om ett barn ska tas emot i särskolan under sin skolpliktstid. Frågan om mottagande får även väckas av barnets vårdnadshavare. Detta är inte knutet till någon särskild tidpunkt. Av 3 kap. 3 § tredje stycket skollagen följer att barn som inte kan gå i grundskolan eller särskolan därför att de är döva eller hörsel-skadade ska tas emot i specialskolan.

Skolpliktens inträde och skolstarten

Enligt 3 kap. 7 § skollagen inträder skolplikten höstterminen det kalenderår då barnet fyller sju år.

Om det finns särskilda skäl, får hemkommunen på begäran av ett barns vårdnadshavare besluta att barnet ska börja fullgöra sin skolplikt först höstterminen det kalenderår då barnet fyller åtta år.

Enligt 3 kap. 8 § skollagen ska om ett barns vårdnadshavare begär det, barnet redan höstterminen det kalenderår det fyller sex år jämsställas med skolpliktiga barn i fråga om rätten att börja skolan.

Skolplikt innebär en rätt till utbildning. Denna rättighet är grundlagsfäst. I 2 kap. 21 § regeringsformen anges att alla barn som omfattas av den allmänna skolplikten har rätt att kostnadsfritt erhålla grundläggande utbildning i allmän skola. Enligt huvudregeln i 3 kap. 7 § skollagen har barn således en rätt att börja i skolan vid höstterminen under det kalenderåret som barnet fyller sju år. Detta innebär att skolstart på vårterminen endast kan ske under frivilliga former.

Trots att skolplikt ännu inte inträtt, har enligt 3 kap. 8 § skollagen, barn rätt att börja skolan höstterminen det år de fyller sex år. Det är vårdnadshavaren som avgör om barnet ska börja i skolan vid sex eller sju års ålder. Det enskilda barnet har rätt att få tillgång till grundskolan eller någon motsvarande skolform vid sex eller sju års ålder. Det är då en motsvarande skyldighet för skolhuvudmännen att ge varje barn en skolundervisning, anpassad till varje barns behov, utveckling och mognadsgrad. De barn som är i behov av särskilt stöd ska få det inom skolans ram (prop. 1997/98:6 s. 48).

Bestämmelsen om skolstart vid sex års ålder infördes 1 juli 1991 men trädde i kraft först den 1 juli 1997. Under övergångsperioden avgjorde kommunen om den ville ta emot sexåringar i grundskolan eller inte. I förarbetena till ändringen i skollagen framhölls att föräldrarna har de bästa förutsättningarna att bedöma barnets mognadsnivå och vilka förutsättningar det har att delta i skolans verksamhet. Den kraftiga utbyggnaden av förskolan gör att allt fler barn har erfarenhet av pedagogisk verksamhet och organiserad social samvaro när de börjar skolan. Skolans arbetssätt förändras också genom ökade inslag av kreativa uttryckssätt och större utrymme för barnens sociala och kulturella behov. Utvecklingen går alltså mot att skillnaderna mellan barnomsorgen och skolan minskar, vilket gör att skolan numera har bättre förutsättningar att ta sig an yngre barn. Utvecklingen leder till att skolstarten avdramatiseras. Det blir innehållet i verksamheten, inte organisationsformen som med utgångspunkt i barnets behov blir det viktiga.

I ett avseende skiljer sig sexåringen i rättsligt hänseende från de äldre eleverna i grundskolan. För en sexåring som tas emot i grundskolan inträder skolplikten höstterminen det år eleven fyller sju år. Det är först då som skyldigheten att gå i skolan inträder. I de fall då ett barn har börjat skolan vid sex års ålder kan det inträffa att vårdnadshavaren ångrar sitt beslut ett stycke in på höstterminen. I sådana fall gäller att vårdnadshavaren kan ta barnet ur skolan och låta skolgången anstå till dess skolplikten inträtt. Något medgivande från skolhuvudmannen krävs inte, eftersom barnet ännu inte är skolpliktigt. Skolpersonalen kan enbart ge råd i en sådan situation.

Redan i förarbetena till sexårsreformen framhölls att skolan har en skyldighet att anpassa sin verksamhet till barnens mognadsgrad. Inför de förändringar som skulle komma att genomföras inom skolan och barnomsorgen var det viktigt att slå fast skolans grundprincip att den i sin undervisning utgår från varje elevs särskilda förutsättningar och behov (prop. 1990/91:115 s.49). Möjligheten att skjuta upp barns skolstart till det år de fyller åtta år togs därför bort 1992 men återinfördes 1998.

Uppskjuten skolstart

För enstaka barn kan det finnas behov av att börja i grundskolan eller någon motsvarande skolform senare än höstterminen det år då barnet fyller sju år. Ett barns hemkommun bör därför - på begäran av barnets vårdnadshavare - få besluta om att skjuta upp fullgörandet av skolplikten ett år om det finns särskilda skäl. Särskilda skäl kan vara att ett barn som är fött mycket sent på året, har orienterat sig mot och identifierat sig med barn som är födda ett år senare. Ytterligare exempel kan vara att ett barn har tillbringat kort tid i Sverige eller har sitt hem så långt från skolorten att det inte kan bo hemma under veckorna. Ett beslut om uppskjuten skolplikt bör föregås av ett ingående samrådsförfarande mellan skolan och hemmet.

Om skolgången skjuts upp ett år, har barnet rätt att gå ytterligare ett år i förskoleklass (prop. 1997/98:6 s. 48). I 2 b kap. 2 § skollagen anges nämligen att barn ska anvisas plats i förskoleklassen till dess att barnet ska börja fullgöra sin skolplikt.

Årskurser

Enligt 4 kap. 3 § skollagen ska grundskolan ha nio årskurser. Utbildningen i varje årskurs ska bedrivas under ett läsår som delas upp på en hösttermin och en vårtermin. Begreppet årskurs används också i grundskoleförordningen för att ange den position i systemet där eleven befinner sig t.ex. för att ange när betyg ska sättas eller nationella prov hållas. Det finns också anledning att erinra om att begreppet årskurs sedan många år inte står för ett centralt fastställt undervisningsinnehåll.

Enligt 6 kap. 3 § andra stycket ska grundsärskolan och träningskolan ha tio årskurser.

Timplaner

Timplaner har betydelse för flexibiliteten i skolan. Timplanen anger vilka ämnen som ska läsas i grundskolan samt det minsta antalet timmar lärarledd undervisning som varje elev är garanterad under grundskoletiden, dels totalt, dels för varje ämne eller ämnesgrupp samt vilka ämnesgrupper som respektive ämne ingår i. Vidare bestäms i timplanen antalet timmar för språkval, elevens val, samt inom ramen för det totala antalet timmar, timtalet för skolans val (bilaga 3 till skollagen).

Sedan hösten 2000 pågår en femårig försöksverksamhet utan timplan i grundskolan, det s.k. timplaneförsöket. Försöket visar på möjligheten att öka flexibilitet under skolgången. Enligt 1 § förordning om försöksverksamhet med utbildning utan timplan i grundskolan (1999:903) får en kommun inom ramen för det totalt garanterade antalet timmar bedriva försöksverksamhet med utbildning i grundskolan utan att tillämpa föreskrifterna om antalet timmar för ämnen och ämnesgrupper. Var femte kommunal skola deltar i försöket. I förarbeten anfördes att timplanens roll har förändrats genom den förändrade styrningen av skolan. Det kan framstå som motsägelsefullt att ha en nationell timplan i en mål- och resultatriktad skola. Timplanen kan upplevas som ett hinder t.ex. för ämnesövergripande undervisning och lokal skolutveckling, utan att i formell mening vara det. För att klara sitt uppdrag att ge varje elev förutsättningar att nå så långt som möjligt i sin utveckling behöver skolan kunna planera och utnyttja sina resurser på ett flexibelt och målinriktat sätt och arbeta på ett sådant sätt att varje elevs resultat och skolsituation ständigt följs. Det framhölls att en skola utan nationell timplan stämmer bättre överens med intentionerna bakom en mål- och resultatriktad skola men att ett eventuellt slutligt beslut om att ta bort den nationella timplanen bör föregås av en försöksverksamhet för prövning av konsekvenserna (prop. 1998/99:110 s.17f).

Inskrivning av elev

I 6 kap. 1 § grundskoleförordningen föreskrivs att under vårterminen varje år ska de barn i kommunen skrivas in som under kalenderåret blir skolpliktiga. Detsamma gäller barn som inte är skolpliktiga men som ska börja skolan höstterminen det kalenderår de fyller sex år.

Uppflyttning av elev

Bestämmelser om uppflyttning av elev finns i 6 kap. 3-5 § § grundskoleförordningen. Enligt 3 § ska eleverna i årskurserna 1-8 vid slutet av varje läsår flyttas till närmast högre årskurs om inte annat beslutas med stöd av 4 eller 6 §. Enligt 4 § får rektorn efter samråd med en elevs vårdnadshavare besluta att eleven inte ska flyttas, om detta med hänsyn till elevens allmänna utveckling och i övrigt är lämpligast för eleven.

Möjlighet att under läsåret flytta en elev till högre årskurs

Enligt 6 kap. 5 § får rektorn besluta att elev ska flyttas till en högre årskurs om en elev har goda förutsättningar att delta i utbildningen i en högre årskurs än den som eleven tillhör eller normalt ska tillhöra. Som förutsättning för detta krävs att elevens vårdnadshavare medger det.

Möjlighet att gå om årskurs

Rektorn får på begäran av en elevs vårdnadshavare medge att eleven går om en årskurs (6 kap. 6 § grundskoleförordningen).

Utvecklingssamtal

Bestämmelserna om utvecklingssamtal i grundskolan finns i 7 kap. 2 § i grundskoleförordningen. De förändrades den 1 juli 2003. Syftet med förändringen innebär att information i anslutning till utvecklingssamtalen ska ha tydligare koppling till de nationella målen för skolan. Bestämmelserna anger att läraren ska fortlöpande informera eleven och elevens vårdnadshavare om elevens skolgång. Minst en gång varje termin ska läraren, eleven och elevens vårdnadshavare samtala om hur elevens kunskapsutveckling och sociala utveckling bäst kan stödjas. Informationen bör grunda sig på en utvärdering av elevernas utveckling i relation till målen i läroplanen och kursplanerna samt tydliggöra vilka insatser som behövs för att eleven ska nå målen.

Särskilda stödinsatser

Alla elever har rätt till stöd oavsett när de börjar i grundskolan. I läroplanen (Lpo 94) betonas att undervisningen ska anpassas till varje elevs förutsättningar och behov. Det finns olika vägar att nå målen. Skolan har ett särskilt ansvar för de elever som av olika anledningar har svårigheter att nå målen för utbildningen. Det anges vidare att rektorn har ett särskilt ansvar för anpassningen av resursfördelningen och stödåtgärderna till den värdering av elevernas utveckling som lärare gör.

Elever ska ges stöd om det kan befaras att de inte kan nå de mål som finns i läroplan och i kursplaner. Skolans ansvar för att elever får det stöd och den hjälp som de behöver i skolan framgår av bestämmelser i skollagen, skolformsförordningarna och läroplanerna. Enligt 1 kap. 2 § andra stycket skollagen ska i utbildningen hänsyn tas till elever i behov av särskilt stöd. I 4 kap. 1 § andra stycket skollagen stad-

gas att särskilt stöd ska ges till elever som har svårigheter i skolarbetet. I 5 kap. grundskoleförordningen anges i vilka former som särskilda stödinsatser kan ges till elever i behov av särskilt stöd. Särskilda stödinsatser kan utgöras av stödundervisning enligt 4 § i stället för utbildning enligt timplanen eller som ett komplement till sådan utbildning. Särskilt stöd ska ges till elever i behov av specialpedagogiska insatser enligt 5 § första stycket.

Skolplikten

Skolplikten medför en skyldighet att delta i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen. Bestämmelsen som reglerar detta finns i 3 kap. 11 § skollagen. Det krävs sjukdom eller annat giltigt skäl för barnet eller särskilt medgivande från den myndighet som är ansvarig för att få utebli från verksamheten. Av paragrafens andra stycke framgår att en skolpliktig elev får beviljas kortare ledighet för enskilda angelägenheter. De närmare reglerna om beviljande av ledighet återfinns i skolformsförordningarna

I skollagen anges dessutom hur omfattande den obligatoriska verksamheten högst får vara. I 3 kap. 11 § tredje stycket anges att ingen skolpliktig elev är skyldig att inom det offentliga skolväsendet att gå i skolan för att delta i obligatoriska inslag i utbildningen mer än 190 dagar per läsår eller att någon dag delta i sådana inslag mer än åtta timmar eller i de två lägsta årskurserna mer än sex timmar. Det betyder att de som går i fristående skolor kan ha en mer omfattande skolgång. Det tak som således finns i skollagen har inte fullt ut utnyttjats i skolformsförordningarna. I grundskoleförordningen anges i 4 kap. 1 § att läsåret ska börja i augusti och sluta i juni samt ha minst 178 skoldagar och minst 12 lovdagar.

Skolpliktens upphörande

Enligt 3 kap. 10 § skollagen upphör skolplikten 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 därmed denna. Skolplikten upphör också, om barnet vid särskild prövning visar att det har motsvarande kunskaper.

För elever i grundskolan upphör skolplikten således antingen det år de fyller sexton år eller när de dessförinnan tillfredsställande har slutfört årskurs nio. Enligt 4 kap. 3 § skollagen ska grundskolan ha nio årskurser. Eftersom avsikten med skolstart vid sex års ålder normalt inte är att förlänga grundskolan kommer skolplikten för de flesta som börjar som sexåringar att upphöra det år de fyller femton och tillfredsställande slutfört sista årskursen.

Även om eleven börjat fullgöra sin skolplikt vid åtta års ålder, upphör skolplikten vid utgången av vårterminen det kalenderår då barnet fyller 16 år, eller om barnet fullgör skolplikten i specialskolan, 17 år. Ett sådant barn kommer som regel inte ha slutfört sista årskursen när skolplikten upphör.

Elevs rätt att fullfölja utbildning

Enligt 4 kap. 10 § gäller att 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 upphör. Det kan dels gälla fall där eleven har gått ut sista årskursen men inte tillgodogjort sig undervisningen dels att en elev inte hunnit till sista årskursen då skolplikten upphör.

När skolplikten har upphört finns ingen skyldighet för eleven eller elevens vårdnadshavare att se till att eleven fullföljer sin utbildning, endast en rätt för eleven att under vissa förutsättningar fullfölja sin utbildning.

Beslut angående dessa ärenden får enligt 4 kap. 11 § skollagen överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd. Nämnden har prövat några fall. Av nämndens praxis kan vissa principiella slutsatser dras. Det saknar betydelse för elevens rätt att fullfölja sin grundskoleutbildning om skolhuvudmannen erbjuder eleven andra alternativ utanför grundskolan. Det är alltid eleven och dennes vårdnadshavare som avgör om de önskar återopa rätten att gå kvar i grundskolan. Vidare ska elevens förmåga att fullfölja utbildningen bedömas med beaktande av de stödinsatser som skolhuvudmannen enligt grundskoleförordningen är skyldig att vidta för alla de elever i grundskolan som behöver sådana

Motsvarande rätt att fullfölja utbildningen har elever i specialskolan som inte är utvecklingsstörda. En utvecklingsstörd elev som började fullgöra sin skolplikt det kalenderår då eleven fyllde åtta år har dock rätt att när skolplikten upphör slutföra sista årskursen (7 kap. 6 §). I 6 kap. 3 § 3 st sägs om särskolan att en elev som började fullgöra sin skolplikt det kalenderår hon/han fyllde åtta år, har när skolplikten upphör rätt att få fortsatt utbildning i årskurs 9 i den obligatoriska särskolan. Enligt 3 a § har de ungdomar som har slutfört årskurs 9 i särskolan rätt att få fortsatt utbildning i årskurs 10 i den obligatoriska särskolan.

Betygsättning

De bägge begreppen termin och årskurs har betydelse även när det gäller betygsättning. Slutbetyg och terminsbetyg används numera för att beteckna olika betygshandlingar. Frågan om när betyg ska ges måste därför delas upp i två delfrågor, när ska betyg överhuvudtaget sättas och när ska terminsbetyg respektive slutbetyg utfärdas.

Betyg ska i grundskolan sättas i två olika typer av situationer enligt 7 kap. 4 § grundskoleförordningen. Betyg ska sättas när ett ämne eller ämnesblock har avslutats. Det gäller oberoende av när under terminen eleven blir färdig med utbildningen i ämnet. Det saknar betydelse i vilken årskurs eleven går. Betyg ska vidare sättas, i ämnen och ämnesblock som eleven inte har avslutat, vid vissa särskilt angivna tidpunkter. Dessa är, i slutet av varje termin i årskurs 8 och i slutet av höstterminen i årskurs 9.

Terminsbetyg ska utfärdas vid slutet av varje termin i årskurs 8 och vid slutet av höstterminen i årskurs 9 även om betyg sätts vid något annat tillfälle. Ett undantag finns, terminsbetyg ska inte utfärdas om eleven samtidigt ska få slutbetyg (7 kap. 12 § grundskoleförordningen).

Slutbetyg ska utfärdas i två situationer när det gäller elever i grundskolan. Den vanligaste är när skolplikten upphör för eleven. Då ska slutbetyg alltid utfärdas. Normalt sett sker det vid vårterminens slut det år som eleven fyller 16 år. Om eleven tidigare än så tillfredsställande slutfört årskurs 9 upphör skolplikten redan då. Det samma gäller om eleven genom prövning visar att hon eller han har motsvarande kunskaper. Den andra situationen är när en elev har rätt till slutbetyg är om en elev, som inte längre är skolpliktig, går ut årskurs 9 (7 kap. 13 § grundskoleförordningen). Det gäller sådana elever som vårterminen det år som de fyller 16 år, och skolplikten upphör, inte tillfredsställande har slutfört årskurs 9. Om en sådan elev fullföljer utbildningen kan eleven ha rätt till två slutbetyg. När skolplikten upphört ska det alltid utfärdas ett sådant. Fullföljer eleven sedan årskurs nio har hon eller han rätt till ett nytt slutbetyg.

Ämnesprov

Ämnesprov i svenska och svenska som andraspråk, engelska och matematik ska användas i slutet av årskurs 9 för att bedöma elevernas kunskapsutveckling och som stöd för betygssättning. Ämnesprov i samma ämnen kan användas i slutet av årskurs 5 för att bedöma elevernas kunskapsutveckling (7 kap. 10 § grundskoleförordningen). Skolverket fastställer ämnesprov och meddelar föreskrifter om dem, bl.a. tidpunkter för ämnesprov. För ämnesprovets tidsbundna delar fastställs särskilda provdatum.

Läroplaner

Mycket av det utvecklingsarbete som gjorts när det gäller integration mellan förskola, förskoleklass, skola och fritidshem har gjorts utan förändringar av regelverket. Genom den samordning av främst läroplaner som skedde 1998 skapades förutsättningar för den integration som eftersträvats mellan dessa verksamheter. Andra omständigheter som underlättar integrationen är att verksamheterna numera regleras i samma lag, ligger under samma departement och centrala förvaltningsmyndighet och också under samma politiska nämnd i kommunerna (SOU 2002:121 s. 91).

När Läroplan för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet (Lpo 94) omarbetades 1998 för att kunna användas också i förskoleklassen och fritidshemmet gjordes ett antal kompletteringar och anpassningar i läroplanens innehåll. Ett syfte var att underlätta och stimulera en fortsatt verksamhetsmässig integration. Bl.a. förändrades läroplanen så att tyngdpunkten i skolans uppdrag försköts från att förmedla kunskaper till att främja elevernas lärande. Läroplanen tillfördes också begrepp som ingår i förskolans och fritidshemmets pedagogik, t.ex. lek, omsorg och skapande. Vidare betonades betydelsen av nyfikenhet och att lust

att lära präglar skolans undervisning. I Lpo 94 anges bl.a. att samarbetsformer mellan förskoleklass, skola och fritidshem ska utvecklas för att berika varje elevs mångsidiga utveckling och lärande. För att stödja elevernas utveckling och lärande i ett långsiktigt perspektiv ska skolan också sträva efter att nå ett förtroendefullt samarbete med förskolan samt med de gymnasiala utbildningar som eleverna fortsätter till. I riktlinjerna anges att i samarbetet ska särskilt uppmärksammas elever i behov av särskilt stöd.

I utvecklingsplanen för kvalitetsarbetet i förskola, skola och vuxenutbildning (rsk 2001/02:188 s. 46f) anfördes bl.a. att grundskolan ska ge alla barn en likvärdig grund av kunskap men det innebär inte att undervisningen ska vara likadan. Läroplanerna och kursplanerna för grundskolan ger lärarna och skolledning stor frihet att planera och lägga upp undervisningen för eleverna så att de får möjlighet att nå målen i läroplanen och kursplanen. Idag finns det stora möjligheter att ge elever den tid de behöver för att nå målen, exempelvis elever som behöver ytterligare ett år i grundskolan. Varje elevs behov ska mötas med individuella lösningar. Utbildningssystemet måste anpassas efter individens behov och reella kunskaper.

Gymnasieskolan

Gymnasieskolan kan enligt 5 kap. 1 § skollagen påbörjas efter avslutad grundskoleutbildning eller motsvarande fram till och med det första kalenderhalvåret det år ungdomarna fyller tjugo år. Varje kommun är enligt 5 kap. 5 § skyldig att erbjuda ett allsidigt urval av nationella program. Enligt 3 kap. 1 § gymnasieförordningen ska utbildningen bedrivas under läsår och vara uppdelad på en hösttermin och en vårtermin. Av 2 § samma kapitel följer att läsåret ska börja i augusti om inte regeringen föreskriver annat. När det gäller utbildning på omvårdnads- och naturbruksområdena får styrelsen för utbildningen med hänsyn till utbildningens krav bestämma andra tider. En elev tas in i gymnasieskolan vid början av respektive program (6 kap. 10 §). I fråga om sådan utbildning som startar på höstterminen ska om möjligt det slutliga beslutet om intagning fattas före den 1 juli.

Skollagskommittén

I betänkandet Skollag för kvalitet och likvärdighet (SOU 2002:121) föreslås bl.a. att förskolan blir en egen skolform inom skolväsendet. Integrationen mellan förskoleklass, skola och fritidshem föreslås intas i skollagen. Syftet med att låta förskola bilda en egen skolform anges framför allt vara att ytterligare betona förskolan som det första ledet i ett livslångt lärande och bekräfta önskemålet om en integration mellan förskola och skola i syfte att höja kvaliteten i båda verksamheterna (a.a. s.413).

Det föreslås inga ändringar avseende tillämpningen av begreppet höstterminen när det gäller erbjudande av plats i allmän förskola, anvisande av plats i förskoleklassen eller mottagande samt skolplikten i grundskolan.

I betänkandet framhålls att målstyrningen på skolans område innebär uppställande av mål för de olika utbildningarna: mål som skolan ska sträva emot och mål som eleverna ska uppnå. Till de mål som eleverna ska uppnå har knutits vissa rättsverkningar. Målen läggs till grund för vad eleven har rätt till, exempelvis vid avgörande av vilken typ av utbildning ett skolpliktigt barn ska få och vilka stödåtgärder en elev måste ha. Kommittén anser vidare att huvudmännen bör vara skyldiga att inom vissa ramar ge eleverna den tid de behöver för att nå skolans mål. Rätten till utbildning bör därför inte vara knuten till elevens ålder. Kommittén föreslår att alla elever ska ha rätt att gå i skolan så länge att de får gå högsta årskursen samt en rätt att gå ytterligare två läsår efter det att skolplikten upphör om de inte har nått upp till kunskapsmålen för skolformen (a.a. s. 425).

I förslaget anges att det även fortsättningsvis bör finnas en bestämmelse om att grundskolan ska ha nio årskurser, att utbildningen i varje årskurs ska bedrivas under ett läsår bestående av en hösttermin och en vårtermin. När det gäller innebörden av begreppen avses heller ingen förändring (aa. s. 607). Kommittén framhåller att begreppet årskurs bör behållas av rättssäkerhetsskäl eftersom det är nödvändigt att på ett precist sätt reglera elevernas rättigheter och skyldigheter och ange den position i systemet där en elev befinner sig, t.ex. för att ange när betyg ska sättas eller nationella prov hållas. Eftersom det tar olika lång tid för olika elever att uppnå målen för grundskolan kan dessa positioner inte knytas till hur länge eleven har gått i grundskola utan istället används begreppet årskurs. Kommittén framhåller att begreppet årskurs inte står för ett centralt fastställt undervisningsinnehåll. Det ankommer på skolorna att bestämma lokalt vad den undervisning som en viss årskurs ska innehålla utifrån de kunskapsmål som eleven ska ha uppnått vid utbildningens slut och vad eleven har tillägnat sig (a.a. s. 426).

Översikt av begrepp

Förskola	barn som fyllt ett år (även tidigare i vissa fall om behov av särskilt stöd)
”Allmän förskola”	fr.o.m. höstterminen det år barnet fyller fyra år
Förskoleklassen	får börja före höstterminen det år barnet fyller sex år rätt att börja höstterminen det år då barnet fyller sex år – rätt att gå till dess att barnet ska börja fullgöra sin skolplikt
Skolstart	sju år, höstterminen sex år, höstterminen vårdnadshavares begäran åtta år, höstterminen särskilda skäl vårdnadshavares begäran, hemkommunen beslutar
Skolplikt inträder	sju år, höstterminen åtta år, höstterminen särskilda skäl vårdnadshavares begäran, hemkommunen beslutar
Uppflyttning	ej uppflyttning till högre årskurs, rektor beslutar efter samråd med vårdnadshavare uppflyttning vid slutet av läsår i normalfallet uppflyttning till högre årskurs inom läsåret, studiebegä- vad elev, kan beslutas av rektor om vårdnadshavare medger det
Gå om årskurs	på begäran av vårdnadshavare, rektor beslutar
Särskilt stöd	skyldighet för kommunen och skolan att tillgodose elevens behov av stödinsatser oavsett när eleven börjar skolan

Skolplikt upphör	<p>när barnet tillfredsställande slutför högsta årskursen i grundskolan eller motsvarande (om barnet börjat vid sex år – 15 år)</p> <p>efter särskild prövning visar motsvarande kunskaper</p> <p>16 år vårterminen (-även vid uppskjuten skolplikt)</p> <p>17 år vårterminen (specialskolan) -även vid uppskjuten skolplikt</p>
Fullföljande av utbildning	<p>högst två år efter det att skolplikten upphört</p> <p>om skolplikt upphört vid 15 år-17 år</p> <p>18 år</p> <p>19 år (om skolplikt upphört vid 17 år-specialskolan)</p>
Särskolan och träningskolan	<p>17 år -elev som började fullgöra sin skolplikt det kalenderår hon/han fyllde åtta år, har när skolplikten upphör rätt att få fortsatt utbildning i årskurs 9 i den obligatoriska särskolan.</p> <p>18 år Elev som slutfört årskurs 9 i särskolan har rätt att gå årskurs 10 i den obligatoriska särskolan.</p>
Gymnasieskolan	<p>efter avslutad grundskoleutbildning eller motsvarande fram till och med det första kalenderåret det år ungdomarna fyller tjugo år.</p> <p>Läsåret börjar normalt i augusti för gymnasieskolan</p>