

Till statsrådet Gustav Fridolin

Regeringen beslutade den 6 mars 2014 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda hur en tioårig grundskola med skolstart vid sex års ålder lämpligast skulle kunna införas. Utredaren skulle också utreda och föreslå hur en förlängning av skolplikten med ett år för elever som inte når behörighet till gymnasieskolans nationella program kunde utformas och införas. Slutligen skulle utredaren överväga om en obligatorisk sommarskola för samma målgrupp och för elever i årskurs 8 som riskerar att inte nå kunskapskraven skulle vara obligatorisk även för eleverna. Reovisningen av uppdraget skulle senast ske den 30 juni 2015.

Ann-Marie Begler, generaldirektör för Skolinspektionen, förordnades som särskild utredare för detta uppdrag.

Regeringen beslutade den 11 september 2014 om tilläggsdirektiv. Utredaren fick i uppdrag att föreslå hur en anpassad fortbildning för legitimerade förskollärare som är tillsvidareanställda och arbetar i förskoleklass kunde utformas.

Regeringen beslutade om nya tilläggsdirektiv den 18 december 2014. Utredaren fick i uppdrag att utreda hur förskoleklassen för sexåringar lämpligast kan införas som en del av grundskolan och, som ett alternativ, även föreslå hur en obligatorisk förskoleklass för sexåringar lämpligast kan införas. Utredningens uppdrag att utreda frågorna om förlängd skolplikt och sommarskola kvarstod oförändrade.

Den 26 mars 2015 beslutade regeringen om ytterligare ett tilläggsdirektiv, där utredaren inte längre ska föreslå hur en anpassad fortbildning för legitimerade förskollärare som är tillsvidareanställda och arbetar i förskoleklass kan utformas på lämpligast sätt. Uppdraget ska nu i sin helhet redovisas senast den 30 september 2015.

Som sakkunniga i utredningen förordnades från och med den 20 maj 2014 departementssekreteraren Maria Antonsson, Finansdepartementet, ämnesrådet Tarja Birkoff, Socialdepartementet, departementssekreteraren Charlotte Brunlid, Finansdepartementet, kanslirådet Cecilia Carlsson, Utbildningsdepartementet, kanslirådet Per Eriksson, Utbildningsdepartementet, ämnesrådet Sverker Lönnnerholm, Finansdepartementet, departementssekreteraren Gerd Mörck, Utbildningsdepartementet samt departementssekreteraren Ann-Sofi Pihlgren, Utbildningsdepartementet.

Den 20 augusti 2014 entledigades Gerd Mörck och som ny sakkunnig förordnades kanslirådet Bente Björk, Utbildningsdepartementet.

Den 2 februari 2015 entledigades Cecilia Carlsson och som ny sakkunnig förordnades kanslirådet Marie Törn, Utbildningsdepartementet.

Den 10 mars 2015 entledigades Charlotte Brunlid.

Den 11 augusti 2015 entledigades departementssekreterare Ann-Sofi Pihlgren och som ny sakkunnig förordnades ämnesrådet Annika Hellewell, Utbildningsdepartementet.

Som huvudsekreterare respektive sekreterare anställdes den 6 mars 2014 seniora rådgivaren Ingrid Lindskog och f.d. chefsjuristen Ingegärd Hilborn.

Den 11 augusti 2014 anställdes utredaren Mona Fridell som sekreterare i utredningen. Mona Fridell entledigades den 1 mars 2015.

Den 1 september 2014 anställdes avdelningsjuristen Ingrid Brännare som sekreterare i utredningen. Ingrid Brännare entledigades den 31 december 2014.

Utredningen, som antagit namnet Grundskoleutredningen, överlämnar härmed sitt slutbetänkande Mer tid för kunskap – förskoleklass, förlängd skolplikt och lovskola (SOU 2015:81).

Stockholm i september 2015

Ann-Marie Begler

/Ingrid Lindskog
Ingegärd Hilborn

Innehåll

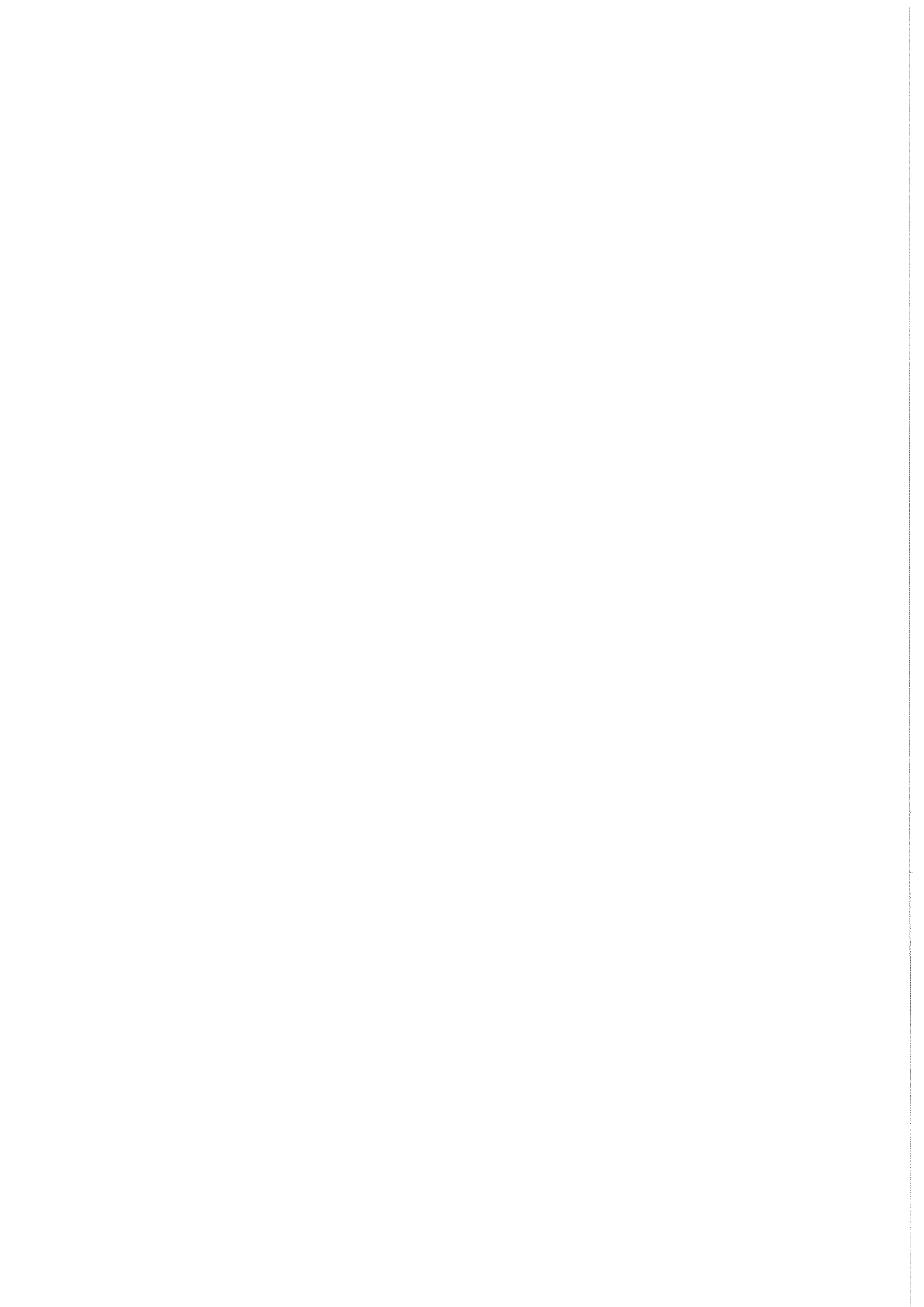
Sammanfattning	11
1 Författningsförslag	17
1.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).....	17
1.2 Förslag till förordning om ändring i skolförordningen (2011:185)	40
1.3 Förslag till förordning om ändring i gymnasieförordningen (2010:2039).....	45
1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1991:1124) om avgifter för provning inom skolväsendet	47
1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1970:340) om skolskjutsning.....	49
2 Utredningens uppdrag och arbete	51
2.1 Utredningens uppdrag	51
2.2 Utredningens arbete	52
2.3 Betänkandets disposition.....	53
3 Två alternativ till utbildning för sexåringar	55
3.1 Uppdraget till Grundskoleutredningen.....	55
3.1.1 Pågående uppdrag och utredningar som kan påverka förskoleklassen.....	56

3.2	Förskoleklassens elever, organisation och personal.....	57
3.2.1	Forskning om och utredning av förskoleklassen.....	61
3.2.2	Skolinspektionens kvalitetsgranskning om undervisning i förskoleklassen.....	63
3.3	Nordiska jämförelser.....	67
3.4	Skolplikt i skollagen.....	71
3.5	Skolplikt för sexåringar i båda alternativen.....	76
3.5.1	Obligatorisk förskoleklass med eller utan skolplikt?.....	77
3.6	Alternativ 1: Förskoleklassen blir obligatorisk.....	79
3.6.1	Pedagogiska och organisatoriska konsekvenser för huvudmannen.....	79
3.6.2	Förskoleklassen i fristående skolor.....	82
3.6.3	Skolmåltider och skolskjuts.....	82
3.6.4	Övrig reglering i skolförfattningarna.....	84
3.6.5	Förskoleklassen i läroplanen och skolförordningen.....	89
3.7	Sexåringar som börjar i årskurs 1 i grundskolan.....	90
3.8	Sjuåringar, åttaåringar och femåringar.....	92
3.9	Obligatorisk förskoleklass vid andra skolformer än grundskolan.....	93
3.9.1	Grundsärskolan.....	93
3.9.2	Specialskolan.....	94
3.9.3	Sameskolan.....	95
3.10	Alternativ 2: Sexårsklassen blir ett obligatoriskt första år för sexåringar i grundskolan.....	96
3.10.1	Sexårsklassen i fristående skolor.....	100
3.11	Reglering av sexårsklassen i grundskolan.....	101
3.11.1	Utbildningens syfte.....	101
3.11.2	Övrig reglering i skollagen.....	102
3.11.3	Skolförordningen.....	103
3.11.4	Sexårsklassen i andra skolformer.....	105
3.12	Skillnader och likheter mellan alternativ 1 och 2.....	108

3.13	Utredningens samlade bedömning	109
3.14	Genomförandet av obligatorisk förskoleklass alternativt sexårsklass i grundskolan.....	110
3.15	Finansieringsmodell och ekonomiska konsekvenser.....	111
4	Förlängd skolplikt – mer tid för kunskap	113
4.1	Uppdraget.....	113
4.2	Sjunkande kunskapsresultat i svensk skola	114
4.3	Skolplikten.....	116
4.4	Förlängd skolplikt – förslag	120
4.4.1	Skolpliktens upphörande	120
4.4.2	Förlängd skolplikt – omfattning och innehåll	122
4.4.3	Var ska den förlängda skolplikten fullgöras?.....	126
4.4.4	Förlängd skolplikt i en fristående skola	127
4.4.5	Förlängd skolplikt i grundskolan	128
4.4.6	Rätt att gå kvar i samma grundskola ?.....	132
4.5	Förlängd skolplikt i gymnasieskolans introduktionsprogram	132
4.5.1	Samma behörighetsregler som i dag men med skolplikt under det första året	135
4.5.2	Individuell studieplan och heltidsstudier	140
4.5.3	Studiehjälp.....	143
4.5.4	Särskilda regler för elever med förlängd skolplikt i gymnasieskolan	144
4.5.5	Hemkommunens och huvudmannens ansvar.....	147
4.5.6	Dokumentation efter förlängd skolplikt.....	149
4.5.7	Förlängd skolplikt för specialskolans målgrupper	152
4.5.8	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	154
4.5.9	Ekonomiska konsekvenser av förlängd skolplikt	155
5	Lovskola – en chans för eleverna	157
5.1	Uppdraget.....	157

5.2	Tidigare satsningar på sommarskola och undervisning på andra skollov	158
5.2.1	Nuvarande reglering av statsbidrag till undervisning på skollov	164
5.3	Obligatorisk lovskola – förslag.....	165
5.3.1	Obligatoriskt för huvudmannen att erbjuda undervisning i lovskola	165
5.3.2	Frivilligt för elever att delta i lovskola	168
5.3.3	Lovskola ska erbjudas under minst två veckor....	170
5.3.4	Undervisningens organisation och innehåll	172
5.3.5	Information och beslut om lovskola.....	173
5.3.6	Prövning för betyg	174
5.3.7	Huvudmannens ansvar.....	176
5.3.8	Fristående grundskolor.....	177
5.3.9	Lovskola i annan huvudmans grundskola.....	178
5.3.10	Lovskola på entreprenad.....	179
5.3.11	Lovskola i andra skolformer	183
5.3.12	Förslag till reglering av lovskolan	186
5.3.13	Ikraftträdande av obligatorisk lovskola	187
5.4	Lovskola – finansieringsmodell	188
6	Konsekvensanalys	191
6.1	Obligatorisk förskoleklass eller sexårsklass i grundskolan	191
6.1.1	Utredningens förslag i korthet.....	191
6.1.2	Ekonomiska konsekvenser för kommunerna.....	192
6.1.3	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.....	204
6.1.4	Konsekvenser för staten	205
6.1.5	Övriga konsekvenser	208
6.2	Förlängd skolplikt	211
6.2.1	Utredningens förslag i korthet.....	211
6.2.2	Ekonomiska konsekvenser för kommunerna.....	212
6.2.3	Ekonomiska konsekvenser för staten	217
6.2.4	Övriga konsekvenser	220

6.3	Lovskola.....	223
6.3.1	Utredningens förslag i korthet	223
6.3.2	Konsekvenser för kommunerna	224
6.3.3	Konsekvenser för staten.....	228
6.3.4	Övriga konsekvenser.....	230
6.4	Finansiering.....	233
7	Författningskommentar	235
7.1	Förslaget till ändringar i skollagen (2010:800)	235
8	Sexårsklassen – ett första steg i en tioårig grundskola .	259
8.1	Sexårsklass i grundskolan	259
8.2	Författningskommentar	261
8.3	Reglering av sexårsklassen i övriga författningar	291
8.4	Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800) (sexårsklass)	294
8.5	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretsslagen (2009:400)	323
8.6	Förslag till förordning om ändring i skolförordningen (2011:185)	325
	Referenser	333
	Bilagor	
	Bilaga 1 Kommittédirektiv 2014:41.....	337
	Bilaga 2 Kommittédirektiv 2014:135.....	349
	Bilaga 3 Kommittédirektiv 2014:159.....	353
	Bilaga 4 Kommittédirektiv 2015:34.....	357



Sammanfattning

Obligatorisk förskoleklass eller sexårsklass i grundskolan

Grundskoleutredningen har i uppdrag att analysera, utreda och föreslå två olika alternativ till utbildning för sexåringar. I det första alternativet kvarstår förskoleklassen som en egen skolform men blir obligatorisk. Det andra alternativet, som utredningen benämner sexårsklass, innebär att sexårsklassen blir ett första förberedande år i en tioårig grundskola. Enligt direktiven ska förskoleklassens syfte, uppdrag och innehåll kvarstå oförändrade jämfört med i dag i båda alternativen. Lärare och förskollärare ska även i fortsättningen få undervisa i obligatorisk förskoleklass respektive sexårsklass. Utredningen föreslår att skolplikt ska inträda vid sex års ålder i båda alternativen.

I direktiven anges att förskoleklassen i det första alternativet ska bli obligatorisk för alla sexåringar. Undervisningen ska som i dag omfatta minst 525 timmar under ett läsår, som består av en hösttermin och en vårtermin.

Utredningen föreslår att huvudmannen ska erbjuda kostnadsfria näringsriktiga skolmältider för elever i förskoleklass. Eleverna ska också ha rätt till kostnadsfri skolskjuts på samma villkor som grundskoleelever. Enskilda huvudmän, som är godkända för förskoleklass, ska med automatik få anordna obligatorisk förskoleklass.

En sexåring ska på vårdnadshavarnas önskemål även i fortsättningen kunna få börja i grundskolans årskurs 1, men eleven ska till skillnad mot i dag ha skolplikt. Utredningen föreslår också att rektorn ska göra en bedömning av elevens förutsättningar och fatta beslut om skolstart. Om det finns särskilda skäl får barnet börja fullgöra sin skolplikt först vid 7 års ålder. När alla sexåringar kommer att finnas i förskoleklassen med skolplikt blir uppdraget

att förbereda för grundskolans årskurs 1 tydligare. Utredningen föreslår därför att femåringar inte längre ska få gå i förskoleklassen.

Specialskolan och sameskolan ska kunna ha förskoleklasser som i dag, där eleverna har skolplikt.

I det andra alternativet ska sexårsklassen bli ett obligatoriskt första förberedande år för sexåringar i grundskolan. Eleverna ska få skolplikt. Som i det första alternativet kvarstår syfte, uppdrag, innehåll och behörighetsbestämmelser oförändrade och undervisningen ska bedrivas minst 525 timmar under ett läsår. Utredningen föreslår att eleverna ska få kostnadsfria skolmåltider och skolskjuts på samma villkor som övriga grundskoleelever.

Enskilda huvudmän som är godkända för förskoleklass och grundskola med årskurs 1 och uppåt ska få anordna sexårsklass.

Sexårsklassen ska införas i sameskolan. Specialskolans nuvarande regelsystem är under utredning och vi föreslår därför att sexårsklass inte införas i specialskolan. Förskoleklassen får behållas enligt alternativ 1.

Utredningen förordar att alternativ 1, obligatorisk förskoleklass med skolplikt, ska införas. Alternativ 2 med sexårsklass bryter mot skollagens struktur genom att det krävs så många undantag från det som är grundskolans kärna: ämnen, timplan, kursplaner och kunskapskrav. Utredningen anser därför inte att en sådan förändring skulle tillföra något till elever, huvudmän eller vårdnadshavare.

Obligatorisk förskoleklass (alternativt sexårsklass i grundskolan) föreslås träda i kraft den 1 juli 2017 och genomföras från och med höstterminen 2017, alltså läsåret 2017/18.

Förlängd skolplikt

Utredningen föreslår att skolpliktens upphörande ska ändras på så sätt att skolplikten ska upphöra vid utgången av den högsta årskursen.

En elev som inte har uppnått behörighet till ett nationellt yrkesprogram i gymnasieskolan efter att ha avslutat den högsta årskursen i grundskolan ska ha förlängd skolplikt under högst ett läsår. Den förlängda skolplikten ska kunna fullgöras inom ett introduktionsprogram i gymnasieskolan eller i grundskolan.

Den förlängda skolplikten omfattar de åtta ämnen som behövs för att kunna antas till ett nationellt yrkesprogram. De elever som vill bli behöriga till ett högskoleförberedande program ska få möjlighet att komplettera med ytterligare ämnen.

Enligt direktiven ska huvudmannen kunna organisera förlängd skolplikt antingen inom ett introduktionsprogram i gymnasieskolan eller i grundskolan. Utredningen betonar dock att elevens önskemål om skolform ska beaktas så långt som möjligt.

Elever med förlängd skolplikt ska tas emot i ett introduktionsprogram enligt samma regler som i dag men med skolplikt under det första året. Eleverna ska läsa minst ett grundskoleämne under läsåret med skolplikt och erhålla studiebidrag. För varje elev med förlängd skolplikt i ett introduktionsprogram ska göras en individuell bedömning och planering som dokumenteras i en individuell studieplan. Studierna ska bedrivas i en omfattning som motsvarar heltidsstudier.

En elev som fullgör sin förlängda skolplikt inom ett introduktionsprogram ska ha samma rätt till näringsriktiga skolmåltider som elever i grundskolan. När det gäller elevresor ska samma regler gälla som för andra elever i gymnasieskolan.

För elever som genomför sin förlängda skolplikt i grundskolan ska en bestämmelse om individuell studieplan införas i skollagen. Studierna ska motsvara heltidsstudier och elevernas ska få förlängt barnbidrag.

Hemkommunen beslutar att elever som lämnar årskurs 9 utan att vara behöriga till ett nationellt yrkesprogram ska ha förlängd skolplikt. Huvudmannen, exempelvis en fristående skola, ska ha skyldighet att anmäla till hemkommunen vilka elever som inte blir behöriga och därmed blir aktuella för förlängd skolplikt.

Elever med förlängd skolplikt får rätt till ett nytt slutbetyg om de får godkända betyg i ämnen. Om eleven inte får godkända betyg inom läsåret ska en skriftlig bedömning av elevens kunskapsutveckling i varje ämne ges.

Elever i specialskolan som gått ut årskurs 10 utan att ha blivit behöriga till ett nationellt yrkesprogram i gymnasieskolan ska ha förlängd skolplikt i högst ett läsår. Den förlängda skolplikten ska kunna fullgöras i specialskolan eller inom ett introduktionsprogram i gymnasieskolan. Specialpedagogiska skolmyndigheten ska besluta att elever som inte är behöriga ska ha förlängd skolplikt.

Bestämmelsen om förlängd skolplikt för elever, som inte är behöriga till ett nationellt yrkesprogram i gymnasieskolan, ska träda i kraft den 1 januari 2017 och tillämpas från och med läsåret 2017/18.

Lovskola

Huvudmannen ska erbjuda undervisning i lovskola till elever som går i årskurs 9 och riskerar att inte nå kunskapskraven eller som har gått ut årskurs 9 och inte blivit behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan. Lovskola ska också erbjudas elever i årskurs 8 som inte uppnår kunskapskraven och därmed riskerar att inte bli behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan efter årskurs 9.

Deltagande i lovskola ska vara frivilligt för elever i årskurs 9 under läsåret och efter vårterminens slut. Även för elever i årskurs 8 ska deltagande vara frivilligt. De elever som deltar i undervisning i lovskola ska vara skyldiga att närvara.

Lovskola ska erbjudas mellan terminerna eller på skollov under terminen och för huvudmannen omfatta sammanlagt minst två veckor per läsåret i ett eller flera ämnen. För elever i årskurs 9 ska lovskolan vara avslutad före utgången av juni månad. Huvudmannen ska kunna välja under vilka lov undervisningen ska förläggas.

Eleverna och vårdnadshavarna ska i god tid få information om möjligheten att delta i lovskola. Rektorn ska fatta beslut om att eleven ska erbjudas lovskola. Undervisningen i lovskola är en del av grundskoleutbildningen och eleverna ska erbjudas skolmåltider och skolskjuts. I lovskola under sommaren ska huvudmannen erbjuda elever som slutfört årskurs 9 i grundskolan tillfälle till prövning för betyg.

En grundskola med enskild huvudman ska erbjuda lovskola för sina egna elever. Den fristående skolan ska informera hemkommunen om vilka elever som deltar i lovskola efter vårterminens slut i årskurs 9, vilka ämnen de läser och vilka som blir behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan. Enskilda huvudmän ska få bidrag till lovskola från elevens hemkommun genom ett tilläggsbelopp.

Utredningen föreslår att huvudmän ska kunna samverka om lovskola och att det ska bli möjligt att överlämna undervisningen på entreprenad till en enskild huvudman eller till en kommun.

I specialskolan ska elever som har gått ut årskurs 10 och inte blivit behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan erbjudas lovskola som så långt som möjligt motsvarar lovskolan i grundskolan. Det ska vara frivilligt för eleverna att anta erbjudandet. Eleverna ska också erbjudas tillfälle till prövning för betyg.

De nya bestämmelserna om lovskola i skollagen ska träda i kraft den 1 januari 2017.

Konsekvensanalys

Totala ekonomiska konsekvenser

Kostnaderna för utredningens alla förslag blir drygt 448 miljoner kronor för kommunerna 2017. År 2018 blir kostnaderna drygt 874 miljoner kronor. Staten får ökade kostnader för sin verksamhet med ungefär 11 miljoner kronor 2017 och drygt 24 miljoner kronor 2018.

Totala kostnader för kommunerna

	2017	2018
Obligatorisk förskoleklass	222 560 100	461 240 080
Förlängd skolplikt	168 000 000	355 300 000
Lovskola	57 700 000	57 700 000
<i>Summa</i>	<i>448 260 100</i>	<i>874 240 080</i>

Obligatorisk förskoleklass eller sexårsklass i grundskolan

Om man beräknar nettoeffekten för hela det utökade antalet elever i förskoleklassen och fritidshem samt det minskade antalet barn i förskolan och pedagogisk omsorg blir detta cirka 13,8 miljoner kronor 2017 med halvårseffekt och 27,6 miljoner kronor år 2018. Utredningen föreslår att kommunerna kompenseras enligt finansieringsprincipen för nettokostnadsökningen.

Till detta kommer sedan kostnader för skolskjuts och skolmåltider. Utredningen föreslår att kommunerna kompenseras bara för den andel elever som inte får skolmåltider idag, vilket för 2017 betyder cirka 2,5 miljoner kronor och för 2018 cirka 5,3 miljoner kronor. Kompensationen för skolskjuts för samtliga elever beräknas till cirka 195 miljoner kronor år 2017 och till 405,4 miljoner kronor när det blir helårseffekt år 2018.

Staten får ökade kostnader bl.a. genom resor för elever i förskoleklassen vid specialskolan och sameskolan.

Förlängd skolplikt

Utredningen beräknar att förlängd skolplikt kommer att ge kommunerna ökade kostnader för utökat antal elever med cirka 354 miljoner kronor per år från och med 2018. Under 2017 blir det halvårseffekt och kostnadsökningen beräknas till cirka 167 miljoner kronor. Beräkningarna bygger på att den förlängda skolplikten fullgörs inom introduktionsprogrammen i gymnasieskolan och att det bara är kostnaderna för de elever som i dag inte går vidare till gymnasieskolan som tillkommer. Kommunerna har redan i dag kostnader för flertalet av de elever som inte är behöriga till gymnasieskolan, eftersom de går frivilligt på ett introduktionsprogram.

Staten får ökade kostnader för elever med förlängd skolplikt i specialskolan och CSN får ökade kostnader för studiestöd och elevresor.

Lovskola

Utredningen beräknar att den totala kostnaden för kommunerna för den obligatoriska lovskolan kommer att bli cirka 60 miljoner kronor från och med 2017. Detta betyder en kostnad på 2 600 kronor per elev för två veckors lovskola eller 1 300 kronor per elev och vecka.