

# Lagrådsremiss

## Skolstart vid sex års ålder

---

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 3 augusti 2017

*Gustav Fridolin*

*Angela Öst*  
(Utbildningsdepartementet)

## Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

Lagrådsremissen innehåller förslag till ändringar i skollagen (2010:800).

Det föreslås att skolplikten för barn bosatta i Sverige ska inträda ett år tidigare än i dag, dvs. redan höstterminen det kalenderår då barnet fyller sex år. Skolplikten i Sverige förlängs därmed med ett år och blir i regel tioårig. Skolplikten ska normalt börja fullgöras i förskoleklassen som blir en obligatorisk skolform inom skolväsendet. Därefter ska skolplikten fullgöras i grundskolan, om inte barnet ska tas emot i sameskolan, specialskolan eller grundsärskolan.

Enskilda huvudmän som redan är godkända som huvudmän för fristående förskoleklasser, bör med automatik även fortsättningsvis få anordna obligatoriska förskoleklasser.

Eleverna i förskoleklassen ska få rätt till kostnadsfria och näringsriktiga skolmåltider. De ska också få rätt till kostnadsfri skolskjuts på samma villkor som grundskoleelever.

Skolsystemet ska ha en viss flexibilitet. Ett barn ska få tas emot tidigare i förskoleklassen liksom i årskurs 1 i grundskolan och motsvarande skolformer under vissa förutsättningar, om barnets vårdnadshavare önskar det. Efter begäran av ett barns vårdnadshavare ska ett barn också kunna få skolplikten uppskjuten ett år om det finns särskilda skäl.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2018 och ska tillämpas första gången på utbildning från och med höstterminen 2018.

## Innehållsförteckning

1	Beslut .....	4
2	Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800) .....	5
3	Ärendet och dess beredning .....	14
4	Skolstarten i Sverige behöver ske tidigare .....	15
5	Nuvarande reglering.....	17
6	Skolplikten ska inträda vid sex års ålder genom att förskoleklassen blir obligatorisk .....	19
6.1	En obligatorisk förskoleklass leder till ökad likvärdighet .....	19
6.2	Skolpliktens närmare innebörd.....	31
7	Förskoleklassen omfattas redan av flera centrala bestämmelser i skollagen .....	34
8	Fristående förskoleklasser förblir godkända .....	39
9	Eleverna i förskoleklassen får rätt till skolmåltider och skolskjuts .....	39
10	Tidigare och senare skolstart.....	42
10.1	Femåringar ska få börja i förskoleklassen även framöver .....	42
10.2	Sexåringar ska få börja i årskurs 1 i skolan även framöver .....	45
10.3	Skolplikten kan skjutas upp och förskoleklassen kan gå om .....	51
11	Obligatorisk förskoleklass vid andra skolformer än grundskolan.....	53
11.1	Sameskolan .....	53
11.2	Specialskolan.....	54
11.3	Grundsärskolan.....	57
12	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	59
13	Konsekvenser av förslagen .....	61
13.1	Konsekvenser för kommunerna.....	61
13.2	Förslagen medför inte några ekonomiska konsekvenser för enskilda huvudmän .....	65
13.3	Ekonomiska konsekvenser för staten .....	66
13.4	Förslagen medför positiva konsekvenser för barnen .....	68
13.5	Förslagen medför positiva konsekvenser för jämförbarheten.....	71
13.6	Förslagen medför positiva konsekvenser för de integrationspolitiska målen.....	71
13.7	Förslagen berör inte Sveriges medlemskap i Europeiska unionen .....	71

14	Författningskommentar .....	72
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Mer tid för kunskap – förskoleklass, förlängd skolplikt och lovskola (SOU 2015:81) .....	84
Bilaga 2	Betänkandets lagförslag i relevanta delar .....	86
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna .....	93

# 1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).

## 2 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)<sup>1</sup>

*dels* att 9 kap. 4 och 5 §§ och 29 kap. 4 § ska upphöra att gälla,

*dels* att rubriken närmast före 9 kap. 4 § ska utgå,

*dels* att 7 kap. 1, 3, 4, 10–12, 17, 21–23 §§, 8 kap. 3 §, 9 kap. 8 och 12 §§, 28 kap. 5, 7, 8, 14 och 15 §§ och rubrikerna närmast före 7 kap. 4 och 11 §§, ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas sju nya paragrafer, 7 kap. 11 a och 11 b §§ och 9 kap. 15 a–15 d och 21 a §§, och närmast före 7 kap. 11, 11 a och 11 b §§ och 9 kap. 15 b–15 d och 21 a §§ nya rubriker av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **7 kap.**

#### **1 §**

I detta kapitel finns bestämmelser om

- vilka som omfattas av skolplikt (2 §),
- rätten till utbildning (3 §),
- hur skolplikten fullgörs (4–9 §§),
- när skolplikten inträder (10 §),
- tidigare skolstart (11 §),
- när skolplikten upphör och rätten att därefter slutföra skolgången (12–16 §§),
- deltagande i utbildning (17–19 §§), och
- ansvar för att skolplikten fullgörs (20–23 §§).

#### **3 §<sup>2</sup>**

Enligt 2 kap. 18 § första stycket regeringsformen har alla barn som omfattas av den allmänna skolplikten rätt till kostnadsfri grundläggande utbildning i allmän skola.

Av 2 § tredje stycket *samt 11* Av 2 § tredje stycket och 15 §  
och 15 §§ följer även en viss rätt följer även en viss rätt till utbildning utöver skolplikten.

<sup>1</sup> Senaste lydelse av 29 kap. 4 § 2013:298.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2012:109.

*Skolplikt ska fullgöras i grundskolan om inte förhållandena är sådana som avses i 5 eller 6 § eller skolplikten fullgörs i sameskolan enligt 7 § eller på annat sätt enligt bestämmelserna i 24 kap.*

4 §

*Skolplikten ska börja fullgöras i förskoleklassen. Därefter ska skolplikten fullgöras i grundskolan eller i den skolform där barnet tas emot enligt 5, 6 eller 7 §, om inte skolplikten fullgörs på något annat sätt enligt bestämmelserna i 24 kap.*

*Skolplikten kan dock börja fullgöras direkt i grundskolan, sameskolan, specialskolan eller grundsärskolan enligt 11 a och 11 b §§.*

Skolplikten inträder höstterminen det kalenderår då barnet fyller sju år.

Om det finns särskilda skäl får barnet börja fullgöra sin skolplikt först höstterminen det kalenderår då barnet fyller åtta år.

Frågan om uppskjuten skolplikt prövas av hemkommunen efter begäran av barnets vårdnadshavare.

10 §

Skolplikten inträder höstterminen det kalenderår då barnet fyller sex år.

Om det finns särskilda skäl får barnet börja fullgöra sin skolplikt först höstterminen det kalenderår då barnet fyller sju år.

### **Tidigare skolstart**

### **Tidigare skolstart och undantag från skyldigheten att fullgöra skolplikt i förskoleklass**

#### Tidigare start i förskoleklassen

*Om ett barns vårdnadshavare begär det hos hemkommunen, ska barnet redan höstterminen det kalenderår då barnet fyller sex år jämföras med skolpliktiga barn i fråga om rätten att börja skolan.*

11 §

*Ett barn får tas emot i förskoleklassen redan höstterminen det kalenderår då barnet fyller fem år.*

#### Tidigare start i grundskolan och motsvarande skolformer

11 a §

*Ett barn får börja fullgöra skolplikten i grundskolan, sameskolan, specialskolan eller grundsärskolan*

*höstterminen det kalenderår då barnet fyller sex år om*

*1. barnet då har gått ut förskoleklassen, eller*

*2. barnets vårdnadshavare begär att barnet ska få börja i någon av dessa skolformer utan att först ha gått ut förskoleklassen och barnet bedöms ha förutsättningar för det.*

*Bedömningen enligt första stycket 2 görs och beslut i frågan fattas av*

*1. rektorn när det gäller grundskolan och sameskolan,*

*2. Specialpedagogiska skolmyndigheten när det gäller specialskolan, och*

*3. barnets hemkommun när det gäller grundsärskolan.*

### Grundsärskolan

#### *11 b §*

*Ett barn som har beviljats uppskjuten skolplikt och som ska tas emot i grundsärskolan får, utöver vad som anges i 11 a §, börja fullgöra skolplikten i grundsärskolan utan att först ha gått ut förskoleklassen, om barnets vårdnadshavare begär det hos hemkommunen.*

#### *12 §*

*Om inte annat följer av 13 eller 14 § upphör skolplikten vid utgången av vårterminen det tionde året eller, om eleven går i specialskolan, det tionde året efter det att eleven börjat fullgöra skolplikten.*

*Skolplikten upphör vid utgången av vårterminen det tionde året eller, om eleven går i specialskolan, det elfte året efter det att eleven börjat fullgöra skolplikten, om inte annat följer av 13 eller 14 §.*

#### *17 §*

*En elev i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan ska delta i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen, om eleven inte har giltigt skäl att utebli.*

*En elev i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan ska delta i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen, om eleven inte har giltigt skäl att*

Den obligatoriska verksamheten får omfatta högst 190 dagar per läsår och åtta timmar eller, i de två lägsta årskurserna, sex timmar per dag. Sådan verksamhet får inte förläggas till lördagar, söndagar eller andra helgdagar.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avvikelser från andra stycket för elever i grundskolan och specialskolan.

Om en elev i grundskolan, grundskolan, specialskolan eller sameskolan utan giltigt skäl uteblir från den obligatoriska verksamheten, ska rektorn se till att elevens vårdnadshavare samma dag informeras om att eleven har varit frånvarande. Om det finns särskilda skäl behöver elevens vårdnadshavare inte informeras samma dag.

utebli.

Den obligatoriska verksamheten får omfatta högst 190 dagar per läsår och åtta timmar eller, i *förskoleklassen* och de två lägsta årskurserna, sex timmar per dag. Sådan verksamhet får inte förläggas till lördagar, söndagar eller andra helgdagar.

Om en elev i *förskoleklassen*, grundskolan, grundskolan, specialskolan eller sameskolan utan giltigt skäl uteblir från den obligatoriska verksamheten, ska rektorn se till att elevens vårdnadshavare samma dag informeras om att eleven har varit frånvarande. Om det finns särskilda skäl behöver elevens vårdnadshavare inte informeras samma dag.

#### 21 §

Hemkommunen ska se till att skolpliktiga barn som inte går i dess grundskola eller grundskola på något annat sätt får föreskriven utbildning.

Hemkommunen ska se till att skolpliktiga barn som inte går i dess *förskoleklass*, grundskola eller grundskola på något annat sätt får föreskriven utbildning.

#### 22 §

*Kommunen* ska se till att eleverna i *dess* grundskola och grundskola fullgör sin skolgång. Huvudmannen för specialskolan och huvudmannen för sameskolan ska se till att elever i utbildning under deras ledning fullgör sin skolgång.

*Huvudmannen* ska se till att eleverna i *huvudmannens förskoleklass*, grundskola och grundskola fullgör sin skolgång. Huvudmannen för specialskolan och huvudmannen för sameskolan ska se till att elever i utbildning under deras ledning fullgör sin skolgång.

När en skolpliktig elev börjar eller slutar vid en fristående skola eller utan giltig orsak är frånvarande i betydande utsträckning från obligatoriska inslag, ska huvudmannen snarast lämna uppgift om detta till hemkommunen.

#### 23 §

Om en skolpliktig elev inte fullgör sin skolgång och detta beror på att elevens vårdnadshavare inte har gjort vad denne är skyldig att göra för att så ska ske, får hemkommu-

Om en skolpliktig elev inte fullgör sin skolgång och detta beror på att elevens vårdnadshavare inte har gjort vad denne är skyldig att göra för att så ska ske, får hemkommu-

nen förelägga elevens vårdnadshavare att fullgöra sina skyldigheter. För en elev i specialskolan *eller i sameskolan* är det i stället huvudmannen för respektive skolform som får förelägga elevens vårdnadshavare att fullgöra sina skyldigheter.

nen förelägga elevens vårdnadshavare att fullgöra sina skyldigheter. För en elev i specialskolan, sameskolan *eller förskoleklass vid en skolenhet med specialskola eller sameskola* är det i stället huvudmannen för respektive skolform som får förelägga elevens vårdnadshavare att fullgöra sina skyldigheter.

Ett föreläggande enligt första stycket får förenas med vite.

Ett beslut om föreläggande gäller omedelbart om inte annat beslutas.

## 8 kap.

### 3 §

Barn som är bosatta i Sverige och som inte har börjat *i förskoleklassen eller* i någon utbildning för fullgörande av skolplikten ska erbjudas förskola enligt vad som anges i 4–7 §§. Förskola behöver dock inte erbjudas under kvällar, nätter, veckoslut eller i samband med större helger.

Barn som är bosatta i Sverige och som inte har börjat i någon utbildning för fullgörande av skolplikten ska erbjudas förskola enligt vad som anges i 4–7 §§. Förskola behöver dock inte erbjudas under kvällar, nätter, veckoslut eller i samband med större helger.

## 9 kap.

### 8 §

Utbildningen ska vara avgiftsfri.

Eleverna ska utan kostnad ha tillgång till böcker och andra läroverktyg som behövs för en tidsenlig utbildning.

Eleverna ska utan kostnad ha tillgång till böcker och andra läroverktyg som behövs för en tidsenlig utbildning *samt erbjudas näringsriktiga skolmåltider.*

Avgifter i samband med ansökan om plats får inte tas ut.

### 12 §

Hemkommunen ansvarar för att utbildning i förskoleklass kommer till stånd för alla barn i kommunen som *önskar sådan utbildning.* Av 2 kap. 4 § framgår att staten är huvudman för förskoleklass vid en skolenhet med specialskola eller sameskola.

Hemkommunen ansvarar för att utbildning i förskoleklass kommer till stånd för alla barn i kommunen som *enligt denna lag har rätt att gå i förskoleklass och som inte fullgör sin skolgång på annat sätt.* Av 2 kap. 4 § framgår att staten är huvudman för förskoleklass vid en skolenhet med specialskola eller sameskola.

Skyldigheten enligt första stycket ska fullgöras genom att *kommunen* anordnar förskoleklass i

Skyldigheten enligt första stycket ska fullgöras genom att *hemkommunen* anordnar förskoleklass

den omfattning som krävs för att i den omfattning som krävs för att  
bereda utbildning för *samtliga* i bereda utbildning för *alla* i kom-  
kommunen som är berörda. munen som är berörda.

Om det finns särskilda skäl, får hemkommunen komma överens med  
en annan kommun om att denna i sin förskoleklass ska ta emot barn vars  
utbildning hemkommunen ansvarar för.

#### *15 a §*

*En elev som har blivit placerad  
vid en viss skolenhet har rätt att gå  
kvar där om inte något annat följer  
av 15 § andra stycket.*

#### *Skolskjuts i hemkommunen*

#### *15 b §*

*En elev i förskoleklass med  
offentlig huvudman har rätt till  
kostnadsfri skolskjuts från en plats  
i anslutning till elevens hem till  
den plats där utbildningen bedrivs  
och tillbaka, om sådan skjuts be-  
hövs med hänsyn till färdvägens  
längd, trafikförhållanden, elevens  
funktionsnedsättning eller någon  
annan särskild omständighet.*

*Denna rätt gäller dock inte för  
elever som väljer att gå i en annan  
skolenhet än den där kommunen  
annars skulle ha placerat dem  
eller som går i en annan kommuns  
förskoleklass med stöd av 13 §.  
Om det kan ske utan organi-  
satoriska eller ekonomiska svårig-  
heter ska kommunen anordna skol-  
skjuts även i dessa fall.*

*Elevens hemkommun ansvarar  
för att skolskjuts anordnas.*

#### *Skolskjuts i en annan kommun än hemkommunen*

#### *15 c §*

*En elev som med stöd av 13 §  
första stycket går i en annan kom-  
muns förskoleklass och som på  
grund av skolgången måste över-  
natta i den kommunen har rätt till  
skolskjuts mellan den tillfälliga*

*bostaden och den plats där utbildningen bedrivs under samma förutsättningar som gäller för elever som är hemmahörande i kommunen.*

*Den kommun som anordnar utbildningen ansvarar för att skolskjuts anordnas enligt första stycket. Kommunens kostnader för detta ska ersättas av elevens hemkommun.*

#### *Resor och boende för elever vid en skolenhet med specialskola eller sameskola*

##### *15 d §*

*En elev i förskoleklass vid en skolenhet med specialskola eller sameskola har rätt till de resor som krävs för utbildningen. Staten ska stå för kostnaderna.*

*En elev i förskoleklass vid en skolenhet med specialskola eller sameskola som till följd av skolgången måste bo utanför det egna hemmet har rätt till tillfredsställande förhållanden. Staten ska svara för detta utan extra kostnader för eleven.*

#### *Skolskjuts*

##### *21 a §*

*Hemkommunen ska anordna skolskjuts för elever som går i en fristående förskoleklass inom kommunen under samma förutsättningar som enligt 15 b § andra stycket andra meningen gäller för elever som valt en annan skolenhet än den där kommunen annars skulle ha placerat dem.*

## 28 kap.

### 5 §<sup>3</sup>

Beslut av en kommun eller ett landsting får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol i fråga om

1. godkännande enligt 2 kap. 5 § eller återkallelse av sådant godkännande enligt 26 kap. 13 eller 14 §,
2. bidrag enligt 8 kap. 21 §, 9 kap. 19 §, 10 kap. 37 §, 11 kap. 36 §, 14 kap. 15 §, 16 kap. 52 §, 17 kap. 31 eller 35 § eller 19 kap. 45 §,
3. avstängning enligt 5 kap. 17 eller 19 §,
4. föreläggande för vårdnadshavare att fullgöra sina skyldigheter enligt 7 kap. 23 §,
5. skolskjuts enligt 10 kap. 32 § första stycket, 10 kap. 33 § första stycket, 11 kap. 31 § första stycket, 11 kap. 32 § första stycket, 18 kap. 30 § första stycket eller 18 kap. 31 § första stycket, 5. skolskjuts enligt 9 kap. 15 b § första stycket, 9 kap. 15 c § första stycket, 10 kap. 32 § första stycket, 10 kap. 33 § första stycket, 11 kap. 31 § första stycket, 11 kap. 32 § första stycket, 18 kap. 30 § första stycket eller 18 kap. 31 § första stycket,
6. ekonomiskt stöd till inackordering enligt 15 kap. 32 § eller 18 kap. 32 § första stycket,
7. medgivande att fullgöra skolplikten på annat sätt eller återkallelse av sådant medgivande enligt 24 kap. 23 eller 24 §,
8. rätt till bidrag enligt 25 kap. 10 eller 15 § eller återkallelse av sådan rätt enligt 26 kap. 13 §,
9. bidrag enligt 25 kap. 11 §,
10. tillfälligt verksamhetsförbud enligt 26 kap. 18 §, eller
11. vitesföreläggande enligt 26 kap. 27 §.

### 7 §

Beslut av Specialpedagogiska skolmyndigheten får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol i fråga om

1. föreläggande för vårdnadshavare att fullgöra sina skyldigheter enligt 7 kap. 23 §,
2. kostnadsfria resor enligt 12 kap. 25 § första stycket, eller 2. kostnadsfria resor enligt 9 kap. 15 d § första stycket eller 12 kap. 25 § första stycket, eller
3. medgivande att fullgöra skolplikten på annat sätt eller återkallelse av sådant medgivande enligt 24 kap. 23 eller 24 §.

### 8 §<sup>4</sup>

Beslut av Sameskolstyrelsen får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol i fråga om

1. föreläggande för vårdnadshavare att fullgöra sina skyldigheter enligt 7 kap. 23 §, eller
2. kostnadsfria resor enligt 2. kostnadsfria resor enligt

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2012:109.

<sup>4</sup> Senaste lydelse 2013:298.

13 kap. 23 § första stycket.

*9 kap. 15 d § första stycket eller*  
13 kap. 23 § första stycket.

14 §

Beslut av Specialpedagogiska skolmyndigheten får överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd i fråga om

1. barns mottagande i specialskolan enligt 7 kap. 6 §,
2. skolpliktens förlängning enligt 7 kap. 13 § eller skolpliktens upphörande enligt 7 kap. 14 §,
3. åtgärder enligt 12 kap. 25 §
3. åtgärder enligt *9 kap. 15 d §*  
*andra stycket* för en elev som inte  
bor hemma, eller *andra stycket* för en elev som inte  
bor hemma, eller
4. rätt till utbildning för någon som avses i 29 kap. 2 § andra stycket 3.  
Beslut som avses i första stycket 1 får överklagas endast av barnet.

15 §<sup>5</sup>

Beslut av Sameskolstyrelsen får överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd i fråga om

1. barns mottagande i sameskolan enligt 7 kap. 7 §,
2. åtgärder enligt 13 kap. 23 §
2. åtgärder enligt *9 kap. 15 d §*  
*andra stycket* eller 13 kap. 23 §  
*andra stycket* för en elev som inte  
bor hemma, eller *andra stycket* för en elev som inte  
bor hemma, eller
3. rätt till utbildning för någon som avses i 29 kap. 2 § andra stycket 3.  
Beslut som avses i första stycket 1 får överklagas endast av barnet.

- 
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.
  2. Lagen tillämpas första gången på utbildning från och med höstterminen 2018.
  3. För elever vars skolplikt har inträtt före höstterminen 2018 gäller 7 kap. 12 § i den äldre lydelsen.

<sup>5</sup> Senaste lydelse 2013:298.

### 3 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade den 6 mars 2014 att ge en särskild utredare i uppdrag att bl.a. föreslå hur en tioårig grundskola med obligatorisk skolstart från sex års ålder lämpligast kan införas (dir. 2014:41). Genom tilläggsdirektiv den 11 september 2014 fick utredaren i uppdrag att också föreslå hur en anpassad fortbildning för legitimerade förskollärare som är tillsvidareanställda i förskoleklassen kan utformas på lämpligast sätt (dir. 2014:135).

Den 18 december 2014 beslutade regeringen att ändra utredningsuppdraget genom nya tilläggsdirektiv (dir. 2014:159). I stället för att utreda de delar som gäller införandet av en tioårig grundskola med obligatorisk skolstart från sex års ålder skulle utredaren föreslå 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. För båda dessa alternativ skulle förskoleklassens syfte, uppdrag och innehåll vara oförändrat. En utgångspunkt för båda alternativen var vidare att såväl lärare som förskollärare ska vara behöriga för undervisningen. Genom tilläggsdirektiv den 26 mars 2015 förtydligades det att utredaren inte längre skulle föreslå hur en anpassad fortbildning för legitimerade förskollärare i förskoleklassen kan utformas på lämpligast sätt (dir. 2015:34).

Utredningen, som antog namnet Grundskoleutredningen, överlämnade i september 2015 betänkandet *Mer tid för kunskap – förskoleklass, förlängd skolplikt och lovskola* (SOU 2015:81).

I denna lagrådsremiss behandlas utredningens förslag om en obligatorisk förskoleklass. En sammanfattning av betänkandet i denna del finns i *bilaga 1*. Betänkandets lagförslag finns i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning över remissyttrandena finns tillgänglig i Utbildningsdepartementet (U2015/04749/S).

Under den fortsatta beredningen har tjänstemän från Utbildningsdepartementet samrått med företrädare för Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) om bl.a. de ekonomiska effekterna av de förslag som lämnas i lagrådsremissen. Vidare har vissa myndigheter och organ beretts tillfälle att yttra sig över ett utkast till lagrådsremiss, vars förslag är likalydande med förslagen i denna lagrådsremiss med smärre redaktionella justeringar. De som har beretts tillfälle att yttra sig är Barnombudsmannen, Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Sameskolstyrelsen, Skolväsendets överklagandenämnd, SKL, Friskolornas riksförbund, Idéburna skolors riksförbund, Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, Sveriges Skolledarförbund och Handikappförbunden. Inkomna yttranden finns tillgängliga i Utbildningsdepartementet (U2015/04749/S). Skolinspektionen och Skolväsendets överklagandenämnd har angett att de inte har några synpunkter på förslagen i utkastet till lagrådsremiss. Friskolornas riksförbund har tillstyrkt de omarbetade förslagen. Vidare har synpunkter inkommit från

Skolverket, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund och SKL. Dessa behandlas i avsnitt 6, 9, 10, 11.2, 11.3, 13.1 och 13.4.

I lagrådsremissen behandlas även två tillkännagivanden från riksdagen, se avsnitt 6.

## 4 Skolstarten i Sverige behöver ske tidigare

### *Förskoleklassen – inledningen på skolgången*

Utbildningen inom skolväsendet syftar enligt skollagen (2010:800) till att barn och elever ska inhämta och utveckla kunskaper och värden. Den ska främja alla barns och elevers utveckling och lärande samt en livslång lust att lära. Utbildningen ska vara likvärdig inom varje skolform oavsett var i landet den anordnas och alla ska, oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till den. I all utbildning och annan verksamhet enligt skollagen som rör barn, dvs. varje människa under 18 år, ska vidare barnets bästa vara utgångspunkt (1 kap. 4, 8, 9 och 10 §§).

Förskoleklassen är en frivillig skolform inom skolväsendet som infördes den 1 januari 1998. Alla barn som är bosatta i Sverige ska i dag erbjudas förskoleklass fr.o.m. höstterminen det år då de fyller sex år. Förskoleklassen, som omfattar ett läsår, ska stimulera elevers utveckling och lärande och förbereda dem för fortsatt utbildning (9 kap. 2 och 5 §§). Skolplikten inträder normalt ett år senare, dvs. höstterminen det år då barnet fyller sju år, och ska fullgöras i grundskolan eller i en motsvarande skolform (7 kap. 4 och 10 §§). Enligt förarbetena ska förskoleklassen bl.a. stödja övergången och integreringen mellan förskolan och skolan och ligga till grund för den fortsatta skolgången (prop. 1997/98:6 s. 40 f.). Reformen beskrivs ofta som att förskoleklassen ska utgöra en bro mellan förskolan och skolan och erbjuda det bästa ur två världar.

### *Vissa barn missar hela eller delar av det inledande läsåret ...*

Enligt Skolverkets statistik gick 97,8 procent, dvs. drygt 120 000 sexåringar, i förskoleklassen läsåret 2016/17. I förskoleklassen fanns det vidare knappt 750 femåringar (0,6 procent) och drygt 1 400 sjuåringar (1,2 procent) samma läsår. Med sexåringar avses här de barn som fyller sex år under kalenderåret. Det fanns även 1,1 procent sexåringar i förskolan och 1 procent sexåringar i årskurs 1. Man kan därför få intrycket att nästan 100 procent av alla sexåringar deltog i någon skolform.

I Skolverkets statistik över inskrivna barn medräknas dock även barn med s.k. okänd bakgrund som ännu inte är folkbokförda i Statistiska centralbyråns befolkningsregister. Barn med okänd bakgrund saknar personnummer i registret, t.ex. asylsökande barn. Detta innebär i sin tur att Skolverkets statistik inte fångar upp att ca 1,7 procent av alla folkbokförda sexåringar 2016, ca 2 000 barn, inte deltog i någon skolform.

Under tio år medför det att drygt 20 000 barn kan missa hela det förberedande läsåret.

Genom införandet av förskoleklassen skulle alla elever ges möjlighet till tio års pedagogisk verksamhet – ett år i förskoleklassen, som en inledning på skolgången för att få de bästa förutsättningarna för lärande och utveckling, och därefter nio år i grundskolan (prop. 1997/98:6 s. 42). I och med att förskoleklassen är en frivillig skolform finns det dock en liten andel barn som inte deltar i det inledande läsåret. Att det inte heller råder någon form av närvaroskyldighet för de elever som valt att gå i förskoleklassen kan också bidra till att vissa barn missar större eller mindre delar av den utbildning som bl.a. ska förbereda för fortsatt skolgång. Barnen får då ta del av undervisningen i förskoleklassen i olika stor utsträckning.

#### *... och den obligatoriska skolgången startar sent i Sverige*

Det förhållandet att förskoleklassen för sexåringar är en frivillig skolform och att skolplikten inträder först vid sju års ålder innebär att den obligatoriska skolgången i Sverige startar relativt sent i ett internationellt perspektiv. Vid en jämförelse med övriga nordiska länder kan det konstateras att skolpliktsåldern på Island har varit sex år sedan 1990 och att den obligatoriska skolan i Norge också startar vid sex års ålder sedan 1997. I Danmark övergick man 2009 från en frivillig sexårsverksamhet till en obligatorisk klass och likvärdigheten var ett tungt vägande skäl. Finland gjorde sin förskoleundervisning för sexåringar obligatorisk 2015. I Danmark och Finland omfattas dock sexåringarna inte av skolplikt, utan av s.k. läroplikt.

Barnens möjligheter och framgångar i skolan grundläggs redan i förskolan och därefter i förskoleklassen. Genom tidiga insatser i förskoleklassen kan alla barn bli sedda och få stöd i sin utveckling och sitt lärande. Förskoleklassen kan dock bara lyckas med sitt uppdrag att förbereda väl för fortsatt utbildning om alla barn faktiskt deltar i verksamheten.

Skolans huvuduppdrag är att ge alla elever förutsättningar att nå målen för utbildningen och tillräckliga kunskaper för att de ska klara av framtida studier och yrkesliv. Under de senaste årtiondena har dock elevernas kunskapsresultat försämrats. Detta framgår av såväl betygsstatistik som internationella studier. Elevernas socioekonomiska bakgrund har vidare fått en ökad betydelse för resultaten. Bland annat Skolkommissionen har framhållit de utmaningar som den svenska skolan står inför. Skolkommissionen bedömer sammantaget att de sjunkande kunskapsresultaten, familjebakgrundens fortsatt stora betydelse för elevers studieresultat och de ökade resultatskillnaderna mellan skolor är oroande (SOU 2016:38 s. 47 f.). Även om internationella undersökningar under 2016 visar att ett trendbrott har skett och utvecklingen går i positiv riktning behövs det fler insatser som kan förbättra kunskapsnivån i den svenska skolan. Mot denna bakgrund är alla åtgärder som kan skapa en mer likvärdig skola och som ökar andelen som klarar skolan angelägna. I detta perspektiv är det viktigt att det första inledande och viktiga skolåret tas tillvara.

### *Förskoleklassens roll behöver förstärkas*

Statens skolinspektions kvalitetsgranskning av förskoleklassen som presenterades i rapporten *Undervisning i förskoleklass (2015:03)* visade bl.a. att lärarna i de flesta granskade förskoleklasser i stor utsträckning skapade en trygg, stödjande och uppmuntrande lärmiljö, där eleverna fick möjlighet att utforska och undersöka utan rädsla för att riskera att misslyckas. Granskningen visade samtidigt på viktiga utvecklingsområden. Många förskoleklasser gav inte eleverna en undervisning som utgick från läroplanens övergripande mål för kunskaper. Den relativt oreglerade modell som valts i läroplanerna skapade enligt Skolinspektionen risker och oönskade konsekvenser. Det var enligt Skolinspektionen ett problem utifrån den princip om en likvärdig utbildning som uttrycks i skollagen.

Regeringen anser att det är av största vikt att utbildningen i det svenska skolväsendet är likvärdig inom varje skolform. En bra förskoleklass förutsätter såväl elevernas närvaro som en utbildning av hög kvalitet. I denna lagrådsremiss behandlas främst frågan om skolplikt i förskoleklassen. Frågan samspelar dock med regeringens arbete för att samtidigt förstärka förskoleklassens uppdrag och innehåll och främja elevernas utveckling och lärande under de tidiga skolåren.

## 5 Nuvarande reglering

### *Skolplikten inträder vid sju års ålder*

Enligt grundlagen har alla barn som omfattas av den allmänna skolplikten rätt till kostnadsfri grundläggande utbildning i allmän skola (2 kap. 18 § regeringsformen). Det är rätten till själva undervisningen som garanteras i grundlagen. Däremot omfattas inte kostnadsfria skolmåltider och skolskjuts eller andra liknande förmåner. Det framgår också av förarbetena att grundlagsbestämmelsen inte hindrar att omfattningen av skolplikten förändras (prop. 1993/94:117 s. 52–53). Skolplikten regleras i 7 kap. skollagen. Barn som är bosatta i Sverige har skolplikt och enligt huvudregeln fullgörs skolplikten i grundskolan. Om särskilda förutsättningar är uppfyllda kan skolplikten i stället fullgöras i grundsärskolan, specialskolan eller sameskolan. Skolplikten kan också fullgöras enligt bestämmelserna i 24 kap. skollagen om särskilda utbildningsformer, t.ex. i en internationell skola eller på sjukhus (7 kap. 2, 4 och 5–7 §§ samt 24 kap. skollagen).

Enligt huvudregeln inträder skolplikten höstterminen det kalenderår då barnet fyller sju år. Om det finns särskilda skäl får dock barnet börja fullgöra sin skolplikt ett år senare, dvs. höstterminen det kalenderår då barnet fyller åtta år. Frågan om uppskjuten skolplikt prövas av hemkommunen efter begäran av barnets vårdnadshavare (7 kap. 10 §). Det finns också möjligheter till tidigare skolstart. Om ett barns vårdnadshavare begär det hos hemkommunen ska ett barn redan höstterminen det kalenderår då barnet fyller sex år jämföras med skolpliktiga barn i fråga om rätten att börja skolan (7 kap. 11 §).

Skolplikten upphör normalt vid utgången av vårterminen det nionde året eller, om eleven går i specialskolan, det tionde året efter det att eleven börjat fullgöra skolplikten. Skolplikten upphör emellertid alltid när eleven fyller 18 år. Om en elev i förväg uppnår de kunskapskrav som minst ska uppnås för den skolform där eleven fullgör sin skolplikt upphör också skolplikten (7 kap. 12–14 §§).

Skolplikten innebär att en elev i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan ska delta i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen, om eleven inte har giltigt skäl att utebli. Om en elev på grund av sjukdom eller av någon annan orsak inte kan delta i den obligatoriska verksamheten ska detta snarast anmälas till skolenheten. Den obligatoriska verksamheten får omfatta högst 190 dagar per läsår och åtta timmar eller, i de två lägsta årskurserna, sex timmar per dag. Den får inte förläggas till lördagar, söndagar eller andra helgdagar (7 kap. 17 §). Såväl hemkommunen, huvudmannen och barnets vårdnadshavare har ett ansvar för att skolplikten fullgörs. I yttersta fall kan hemkommunen vitesförelägga vårdnadshavarna att fullgöra sina skyldigheter (7 kap. 20–23 §§).

#### *Förskoleklassen – en frivillig skolform för sexåringar*

Förskoleklassen är, som angetts tidigare, en frivillig skolform inom skolväsendet som regleras i 9 kap. skollagen. Det övergripande syftet för förskoleklassen är att stimulera elevernas utveckling och lärande och förbereda dem för fortsatt utbildning. Utbildningen ska utgå från en helhetssyn på eleven och elevens behov. Förskoleklassen ska också främja allsidiga kontakter och social gemenskap (9 kap. 2 §).

Förskoleklassen riktar sig till barn som ännu inte börjat fullgöra skolplikten. Hemkommunen ska informera vårdnadshavarna om förskoleklassen och syftet med den samt verka för att barnen deltar i förskoleklassen. Alla barn som bor i Sverige ska erbjudas förskoleklass från och med höstterminen det år de fyller sex år. Barn får börja tidigare, t.ex. som femåringar. Förskoleklassen ska omfatta minst 525 timmar under ett läsår. Barn som har annat modersmål än svenska ska få möjlighet att utveckla både det svenska språket och sitt modersmål. Minst en gång per läsår ska läraren, eleven och elevens vårdnadshavare ha ett utvecklingssamtal om elevens utveckling och lärande. Elever kan också delta i fristående förskoleklass och hemkommunen ska då lämna bidrag till den enskilde huvudmannen för varje barn vid skolenheten (se 9 kap. skollagen).

#### *Gemensamma bestämmelser för skolväsendet*

Förskoleklassen omfattas, utöver bestämmelserna i 9 kap. skollagen, även av många andra bestämmelser i skollagen som gäller gemensamt för flera skolformer. I 1 kap. skollagen finns t.ex. inledande och grundläggande bestämmelser om utbildningen inom skolväsendet och lika tillgång till en likvärdig utbildning (1 kap. 5, 8 och 9 §§). Vidare anges att barnets bästa ska vara utgångspunkten i all utbildning och annan verksamhet inom skolväsendet (1 kap. 10 §). Denna portalparagraf har sin utgångspunkt i FN:s konvention om barnets rättigheter, barnkonventionen. Barnets bästa som utgångspunkt innebär enligt förarbetena att

utbildningen ska vara utformad för att ge barnet bästa möjliga förutsättningar för utveckling (prop. 2009/10:165 s. 230).

I 2 kap. skollagen regleras bl.a. godkännande av enskilda huvudmän, kommuners resursfördelning, ledning av utbildningen och vilka som är behöriga att undervisa i förskoleklassen. Vidare regleras även elevhälsans omfattning för elever i förskoleklassen. I 3 kap. skollagen om barns och elevers utveckling mot målen finns bl.a. bestämmelser om att elever i förskoleklassen och deras vårdnadshavare fortlöpande ska informeras om elevens utveckling och lärande samt bestämmelser om stöd i form av extra anpassningar och särskilt stöd. Alla elever ska t.ex. ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling (3 kap. 3 §). Det fjärde kapitlet i skollagen om kvalitet och inflytande reglerar bl.a. systematiskt kvalitetsarbete, elevernas och vårdnadshavarnas inflytande och forum för samråd. I 5 kap. om trygghet och studiero finns bestämmelser om bl.a. arbetsmiljö och ordningsregler och 6 kap. gäller åtgärder mot kränkande behandling. Därutöver finns bestämmelser om exempelvis överklagande och tillsyn samlade i särskilda kapitel.

## 6 Skolplikten ska inträda vid sex års ålder genom att förskoleklassen blir obligatorisk

### 6.1 En obligatorisk förskoleklass leder till ökad likvärdighet

**Regeringens förslag:** Skolplikten ska som huvudregel inträda höstterminen det kalenderår då ett barn fyller sex år. Skolplikten förlängs därmed med ett år och blir som huvudregel tioårig. För barn som går i specialskolan, som i dag har tio årskurser, blir dock skolplikten elvaårig.

Skolplikten ska som huvudregel börja fullgöras i förskoleklassen och fullgörs därefter i grundskolan eller i en motsvarande obligatorisk skolform. Även förskoleklassen blir alltså en obligatorisk skolform.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag. Utredningen har utrett ytterligare ett alternativ, nämligen att förskoleklassen ska bli en förberedande sexårsklass inom grundskolan men avråder från det alternativet.

**Remissinstanserna:** Alla remissinstanser som har yttrat sig tillstyrker eller har inget att invända mot förslaget om skolplikt från sex års ålder. *Malmö högskola* framhåller att skolplikt för sexåringar är i överensstämmelse med hur de flesta nationer i västvärlden hanterar skolpliktsålder och att det skapar förutsättningar för kontinuitet i elevens lärande. Enligt *Föräldraalliansen Sverige* är det hög tid att införa skolplikt i förskoleklassen. *Statens skolverk* och *Barnombudsmannen* tillstyrker förslaget men saknar en tydlig barnkonsekvensanalys.

En mycket stor majoritet av remissinstanserna, 56 av de 61 som yttrat sig, tillstyrker också eller har inget att invända mot förslaget att förskoleklassen ska kvarstå som en egen skolform men bli obligatorisk. Detta gäller bl.a. *Barnombudsmannen, Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Sameskolstyrelsen, Skolväsendets överklagandenämnd, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), Friskolornas riksförbund, Idéburna skolors riksförbund, Handikappförbunden, Riksförbundet för barn, unga och vuxna med utvecklingsstörning, Föräldraalliansen Sverige, Lärarförbundet, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)* och 17 av 20 kommuner.

Enligt Barnombudsmannen är en obligatorisk förskoleklass det rimliga förslaget för skolplikt och förskoleklassen bör fungera som en brygga mellan förskola och grundskola. Skolinspektionen delar uppfattningen att det är alternativet med en obligatorisk förskoleklass som bör genomföras då det blir tydligare lagstiftningsmässigt och därmed mer rättssäkert för barnen. Enligt Skolinspektionen säkerställer en obligatorisk förskoleklass att alla barn inför grundskolan får del av det viktiga innehåll som utbildningen inom förskoleklassen ger. Även Skolverket ställer sig bakom utredningens förslag att förskoleklassen ska vara obligatorisk och ser det som positivt att alla barn får tillgång till den pedagogiska verksamhet som erbjuds i förskoleklassen. Enligt IFAU indikerar forskningen till övervägande del att deltagande i förskola medför positiva effekter för svaga elevgrupper och det är därför rimligt att alla elever deltar i förskoleklassen och att ett obligatorium införs. SKL tillstyrker att en kombination av förskolans och grundskolans arbetsätt och metodik även fortsättningsvis bidrar till att ge förskoleklassen sin egen identitet. Malmö högskola anser att det är en styrka i förslaget att dagens syfte, innehåll och form för förskoleklassen kvarstår. Lärarförbundet välkomnar ett införande av en obligatorisk förskoleklass och påpekar att det viktigaste är att förskoleklassen behåller sin viktiga roll som bro mellan förskola och grundskola samt att förskollärares och grundlärares kompetenser även i fortsättningen berikar och kompletterar varandra. *Tjänstemännens centralorganisation* lyfter också fram detta som det centrala. Enligt *Synskadades Riksförbund* kan det gynna elever med funktionsnedsättning mer att ha kvar förskoleklassens uppdrag och innehåll, men med ett mer strukturerat arbete, än att sexårsklassen blir ett första år i grundskolan. Även Handikappförbunden tycker att det är bra att förskoleklassens syfte, uppdrag och innehåll kvarstår oförändrat. Förskoleklassens nuvarande syfte är enligt Handikappförbunden bättre än att förskoleklassen skulle bli en ny årskurs 1 i enlighet med utredningens ursprungliga direktiv.

Två remissinstanser, *Kävlinge kommun* och *Umeå kommun*, förordar i stället utredningens andra alternativ med en sexårsklass inom grundskolan. Enligt Umeå kommun blir skolsystemet tydligare om en tioårig grundskola införs i stället för att skolplikten ska genomföras i två olika skolformer. Kävlinge kommun delar dock uppfattningen att syfte och uppdrag ska kvarstå, dvs. den lärande leken ska ha fortsatt stort utrymme.

Ett par remissinstanser, däribland *Sveriges akademikers centralorganisation* och *Sveriges Skolledarförbund*, ser det som en brist att det ursprungliga uppdraget till utredningen om en tioårig grundskola försvann. *Stockholms kommun* välkomnar förslaget om att göra förskoleklassen

obligatorisk och anger att det är det primära, men att det på sikt kan finnas fördelar med en tioårig grundskola som dock behöver ett större utrednings- och utvecklingsarbete.

*Lärarnas Riksförbund, Svenskt Näringsliv och Nacka kommun* avstyrker förslaget om en obligatorisk förskoleklass. De förordar i stället ett tredje alternativ som innebär att förskoleklassen blir en ny årskurs 1 i en tioårig grundskola, i linje med utredningens ursprungliga direktiv. Enligt *Lärarnas Riksförbund* skulle det innebära att en sammanhållen grundskola med tydligare progression och fokus på kunskapsutveckling skapas. Förbundet anser också att de som ska vara behöriga att undervisa i ett förlängt lågstadium måste uppfylla de behörighetskrav som gäller för undervisning i årskurs 1–3 i dag eller nya behörighetskrav för en ny årskurs 1. *Svenskt Näringsliv* förespråkar i första hand att förskoleklassen integreras i grundskolan även vad gäller syfte, uppdrag, innehåll och behörighetsbestämmelser och i andra hand att sexårsklassen blir ett obligatoriskt första år i grundskolan.

Som nämnts i avsnitt 3 har ett antal myndigheter och organ beretts tillfälle att yttra sig över ett utkast till lagrådsremiss. *Friskolornas riksförbund* tillstyrker förslagen och *Skolinspektionen* och *Skolväsendets överklagandenämnd* har inga synpunkter. *Läraryrket* välkomnar förslaget, men har synpunkter på vissa detaljer. *Lärarnas Riksförbund* avstyrker att förskoleklassen blir obligatorisk och anser att dagens förskoleklass bör omvandlas till ett första skolpliktigt år inom grundskolan. Förbundet delar dock stora delar av resonemanget i utkastet till lagrådsremiss och hoppas att underlaget utgör ett första steg på vägen till en tioårig grundskola. Enligt *Lärarnas Riksförbund* behöver exempelvis den akuta lärarbristen lösas om ett nytt obligatoriskt grundskoleår ska införas.

### **Skälen för regeringens förslag**

*Av Grundskoleutredningens två alternativ är en obligatorisk förskoleklass lämpligast*

Utredningen har utrett två alternativ när det gäller dagens förskoleklass för sexåringar. Utredningen har föreslagit att förskoleklassen kvarstår som en egen skolform men blir obligatorisk (alternativ 1) och avrått från en ny förberedande s.k. sexårsklass inom grundskolan (alternativ 2). Enligt utredningens tilläggsdirektiv ska förskoleklassens syfte, uppdrag, innehåll och behörighetsbestämmelser kvarstå oförändrade för båda dessa alternativ (dir. 2014:159).

Enligt utredningen kräver sexårsklassen så många författningsändringar och undantag från grundskolans regelverk, t.ex. i fråga om timplaner och kunskapskrav, att regleringen framstår som olämplig. Enligt *Skolinspektionen* kan en sådan lagstiftning bli svår att tillämpa i praktiken vilket kan påverka barnens rättigheter. En mycket stor majoritet av remissinstanserna, 56 av de 61 som yttrat sig, instämmer också i eller har inget att invända mot utredningens förslag om att förskoleklassen ska bli obligatorisk enligt alternativ 1. Mot denna bakgrund delar regeringen utredningens uppfattning att det första alternativet med en obligatorisk förskoleklass framstår som klart lämpligast. Det andra alternativet behandlas därför inte nedan.

När det gäller det fåtal remissinstanser som har föreslagit ett tredje alternativ med en tioårig grundskola kan det konstateras att utredningen i enlighet med sina tilläggsdirektiv inte utrett den frågan.

### *Förskoleklassens viktiga roll*

Enligt regeringen har förskoleklassen en mycket viktig roll att fylla i utbildningssystemet. När förskoleklassen infördes som en egen skolform inom skolväsendet 1998 var avsikten att underlätta integrationen mellan förskola och skola, där det bästa av verksamheterna skulle tas tillvara (prop. 1997/98:6 s. 40 f.). Enligt skollagen ska förskoleklassen stimulera elevernas utveckling och lärande och förbereda dem för fortsatt utbildning. Utbildningen ska utgå från en helhetssyn på eleven och elevens behov (9 kap. 2 §).

I propositionen Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet (prop. 2009/10:165) framgår att undervisningsbegreppet i den nya skollagen är definierat så att förskolans, förskoleklassens och skolans kultur och arbetssätt kan bilda en pedagogisk helhet. Varje elev i förskoleklassen ska få möjlighet att utvecklas utifrån sina förutsättningar och verksamheten ska anpassas till varje elevs behov. Det framgår även att lek och skapande ingår som väsentliga delar i det aktiva lärandet och att elevens lust och nyfikenhet ska tas tillvara. Det är enligt propositionen kombinationen av förskolans och grundskolans arbetssätt och metodik som ger förskoleklassen dess identitet (s. 358).

Regeringen anser att förskoleklassens särskilda karaktär är värdefull. En lärmiljö där sexåringarna erbjuds en åldersanpassad och rik variation av uttrycksformer och arbetssätt gynnar övergången från förskola till skola. En mycket stor majoritet av remissinstanserna tillstyrker utredningens förslag om en obligatorisk förskoleklass och många, däribland *Barnombudsmannen (BO)*, *Läraryrket* och *Handikappförbunden*, värnar också förskoleklassens särskilda roll. Enligt BO, som yttrar sig med utgångspunkt i uppdraget att företräda barns rättigheter utifrån barnkonventionen, är det viktigt att förskolans pedagogik även präglar verksamheten i förskoleklassen. Genom att göra förskoleklassen obligatorisk tydliggör man förskoleklassens syfte att förbereda barnen för fortsatt skolgång. Det finns dock tendenser till att utbildning under tidig barndom inriktas alltmer på kunskapsrelaterade mål och formellt lärande, ibland på bekostnad av barns lek och utvecklingsmål i bredare bemärkelse. Det är enligt BO viktigt att utbildningen struktureras så att det garanterar adekvat tid under dagen för att säkerställa att barn har tillräckliga möjligheter till vila och lek, i enlighet med deras ålder och utvecklingsbehov. BO pekar även på att FN:s barnrättskommitté betonar att undervisning som främst är inriktad på kunskapsackumulering, som tvingar fram konkurrens och som leder till en orimlig arbetsbörda för barn allvarligt kan hämma barnets möjligheter att på ett harmoniskt sätt fullt ut utveckla sina förmågor och färdigheter.

Även utredningen anger att studier visar att en för tidig formaliserad vuxenstyrd utbildning missgynnar elever i deras fortsatta utbildning. Utredningen hänvisar bl.a. till betänkandet *I rättan tid? Om ålder och skolstart* (SOU 2010:67) som redogör för svensk och internationell forskning. Enligt utredningen råder det dock en samstämmig bild bland

forskare om att barn som tidigt vistas i stimulerande lärmiljöer, där det erbjuds tillfällen till interaktion och lek med kamrater samt med kunniga och intresserade vuxna, får bättre möjlighet att utvecklas och lära sig än barn som inte vistas i dessa miljöer.

Mot denna bakgrund delar inte regeringen *Lärarnas Riksförbunds*, *Svenskt Näringslivs* och *Nacka kommuns* uppfattning att förskoleklassen form- och innehållsmässigt ska integreras i grundskolans system. Där- emot delar regeringen *Lärarnas Riksförbunds* uppfattning att skolgången bör präglas av mer sammanhållning och tydlig progression. Regeringen har därför 2016, efter remitteringen av utredningens betänkande, för- tydligt detta i läroplanerna.

### *En förskoleklass för alla barn*

Regeringen anser att alla barn ska gå i förskoleklassen då den är en viktig brygga mellan förskola och grundskola. Det är dock omkring två procent av sexåringarna, ca 2 000 barn per år, som inte deltar i vare sig förskole- klassen, förskolan eller skolans årskurs 1. Utredningen antar att barnen är hemma med någon familjemedlem eller tas om hand på något annat sätt, om föräldrarna arbetar eller studerar. De elever som går i dagens för- skoleklass har inte heller någon skyldighet att närvara i utbildningen utan kan vara frånvarande i större eller mindre omfattning. Som t.ex. *Härnö- sands kommun* påpekar kan den frivilliga verksamheten medföra att vissa barn inte deltar alla dagar i veckan, varför en obligatorisk förskoleklass ger större möjlighet att arbeta medvetet och långsiktigt med barnens kun- skapsutveckling.

Alla barn har rätt att få en bra och likvärdig grund inför grundskolan och motsvarande skolformer. Att alla barn får tillgång till den under- visning som erbjuds i förskoleklassen har därför ett värde i sig. Enligt *BO* är en obligatorisk förskoleklass ett bra sätt att skapa jämlika förutsätt- ningar. Enligt *Skolinspektionen* säkerställer en obligatorisk förskoleklass att alla barn får del av det viktiga innehåll som utbildningen inom för- skoleklassen ger. Det är också positivt att alla barn omfattas av den rätt till stöd som finns inom förskoleklassen och som kan vara viktigt att få del av inför grundskolan. Särskilt betydelsefullt är det att det tidigt går att upptäcka de barn som kan vara i behov av omfattande särskilt stöd. Som utredningen framhåller tydliggörs också förskoleklassens pedagogiska uppdrag om den blir obligatorisk. När skolan kan räkna med att nå alla barn i förskoleklassen kan ett större pedagogiskt ansvar läggas på för- skoleklassen, särskilt när det gäller elevernas förberedelse inför skolans årskurs 1.

Regeringen anser mot denna bakgrund att det är hög tid att förskole- klassen, drygt 20 år efter dess införande, övergår från en frivillig till en obligatorisk skolform inom det svenska skolväsendet.

### *Riksdagens tillkännagivanden om en tioårig grundskola*

Riksdagen har tillkännagett att regeringen ska återkomma med ett förslag om en tioårig grundskola, där förskoleklassen blir den nya årskurs 1 i grundskolan, i enlighet med det som utbildningsutskottet anfört i sina betänkanden (se bet. 2014/15:UbU11, Tioårig grundskola, punkten 4, rskr. 2014/15:201 och bet. 2015/16:UbU14, Tioårig grundskola, punk-

ten 9, rskr. 2015/16:228). Grundskolans lågstadium ska då omfatta årskurs 1–4, mellanstadiet årskurs 5–7 och högstadiet årskurs 8–10. Enligt utskottet ska det också fastställas vilka behörighetskrav som ska gälla för att undervisa i den nya årskurs 1 och det behövs enligt utskottet övergångsregler och en anpassad fortbildning för legitimerade förskollärare som är tillsvidareanställda och arbetar i F–3. Befintliga förskollärare ska få fortbildning så att de kan bli behöriga att undervisa i den nya tioåriga grundskolan.

I propositionen En skyldighet att erbjuda lovskola (prop. 2016/17:156 s. 48), som överlämnades till riksdagen i mars 2017, informerades riksdagen om regeringens arbete med frågan. Regeringen framhöll då att det är viktigt att det blir obligatoriskt för barnen i Sverige att börja i skolan redan vid sex års ålder, i stället för som i dag vid sju års ålder. Regeringen delar riksdagens uppfattning att den obligatoriska skolgången bör starta höstterminen det år då barnet fyller sex år, att skolplikten därmed bör förlängas till tio år och att det är viktigt att skolan får möjlighet att fånga upp elevernas behov tidigare än vad som görs i dag. Regeringen delar även uppfattningen att utbildningsperspektivet ska tydliggöras samtidigt som lärandet ska utgå från en pedagogik som är anpassad till elevernas ålder och utvecklingsnivå, att de kunskapskrav som finns för lågstadiet ska vara oförändrade och att eleverna ska få bättre förutsättningar att nå målen för skolan.

Regeringen instämmer alltså till mycket stor del i vad riksdagen har framfört i sak om en tioårig grundskola. Det centrala är att den obligatoriska skolgången i Sverige ska starta redan vid sex års ålder och att alla elever ska få bättre förutsättningar för att nå målen för skolan. Däremot anser regeringen, som utvecklats ovan, att förskoleklassen har en viktig roll och att en skolstart vid sex års ålder kan och bör genomföras utan drastiska förändringar i skolsystemets grundläggande struktur. Det viktiga är att det tidiga lärandet blir likvärdigt och att alla elever utvecklas så långt som möjligt.

Förändringstakten i skolan har varit hög under en relativt lång tid och förändringar på skolområdet måste göras med urskiljning för att ge huvudmän och personal rimlig arbetsro. Särskilt årskurserna 1–9 i grundskolan, men även förskoleklassen, är sedan länge en del av skolans grundläggande struktur. Enligt utredningen omvittnar många att sex-åringarna själva och deras omgivning länge har betraktat inträdet i förskoleklassen som att börja skolan. Förskoleklassen har också sedan länge ingått som en naturlig del av konstellationen förskoleklass och årskurserna 1–3 i grundskolan. Detta gäller t.ex. samlökalisering, indelningen av lärarutbildningen och olika former av statistik över skolenheter, som ofta förkortas F–3. Sedan 2011 finns det en inriktning mot förskoleklassen och årskurs 1–3 inom grundlärarutbildningen. Regeringen anser därför, i likhet med *Stockholms kommun*, att det primära är att förskoleklassen görs obligatorisk och omfattas av skolplikten.

För att uppnå det som riksdagen gett uttryck för i sina tillkännagivanden, och som regeringen instämmer i, räcker det dock inte med att förskoleklassen blir obligatorisk. Dess pedagogiska uppdrag måste samtidigt stärkas betydligt. Regeringen har därför initierat och genomfört flera reformer i detta syfte. Den 1 juli 2016 – efter riksdagens tillkännagivanden – fick förskoleklassen för första gången egna avsnitt i läro-

planerna, där just förskoleklassens uppdrag, syfte och innehåll förtydligades och förstärktes. Genom läroplansförändringarna förtydligades även den samverkan som måste ske mellan skolformerna för att skapa progression i elevernas utveckling och lärande. Utifrån läroplanernas nya avsnitt genomför Skolverket flera fortbildningsinsatser under 2017–2019 för personalen i förskoleklassen. Insatser för kompetensutveckling pågår också inom Matematiklyftet och Läslyftet. Regeringen instämmer i att det är viktigt att de som undervisar har den kompetens och skicklighet som är nödvändig för en utbildning av hög kvalitet. Regeringen anser dock att förskollärarna, som har en värdefull kompetens, även i fortsättningen ska vara behöriga att undervisa sexåringarna. Som bl.a. *Läraryrket* framhåller berikar och kompletterar förskollärarnas och grundlärarnas kompetenser varandra, vilket gynnar barnens övergång mellan förskola och grundskola. Som aviseras i budgetpropositionen för 2017 pågår även arbete med en läsa-skriva-räkna-garanti i förskoleklassen och lågstadiet. Detta för att garantera att stöd och särskilt stöd sätts in tidigt för att förebygga problem som kan växa under lång tid och försvåra för den enskilde eleven (prop. 2016/17:1, utg.omr. 16, s. 197). En viktig grund för det pågående arbetet är de förslag om en åtgärdsgaranti i förskoleklassen och i lågstadiet som lämnas i betänkandet På goda grunder – en åtgärdsgaranti för läsning, skrivning och matematik (SOU 2016:59). Där föreslås också kompetensutveckling för bl.a. förskollärare och lärare för att de ska kunna arbeta i enlighet med åtgärdsgarantin. Regeringen avser att lämna en proposition om garantin till riksdagen under 2017. Genom förslagen i denna lagrådsremiss och med beaktande av nämnda reformer är det huvudsakliga syftet med riksdagens tillkännagivanden om en tioårig grundskola tillgodosett. Tillkännagivandena om tioårig grundskola får därmed anses slutbehandlade.

Effekterna av reformerna bör ges viss tid och följas noga. Om man i ett senare skede skulle vilja omvandla förskoleklassen till en del av grundskolan underlättas det av att förskoleklassen då redan är en del av det obligatoriska skolväsendet i Sverige.

### *Ett förtydligt pedagogiskt uppdrag för förskoleklassen – närmare om reformen 2016*

Av Skolinspektionens kvalitetsgranskning av förskoleklassen som presenterades i rapporten Undervisning i förskoleklass (2015:03) framgick att lärarna i de flesta granskade förskoleklasser i stor utsträckning skapar en trygg, stödjande och uppmuntrande lärandemiljö, där eleverna får möjlighet att utforska och undersöka utan rädsla för att misslyckas. Granskningen visade dock samtidigt på viktiga utvecklingsområden. Det fanns stora skillnader i hur förskoleklassen bedrevs runt om i landet och undervisningen i många förskoleklasser led av kvalitetsbrister. Enligt Skolinspektionen kunde den bristande kvaliteten härledas till den relativt oreglerade modell som valts i styrdokumentet, dvs. i läroplanerna, vilket skapade risker och oönskade konsekvenser i form av en bristande likvärdighet. En försvarande omständighet var att eleverna i förskoleklassen arbetade mot övergripande läroplansmål utan konkretiserade verksamhetsmål för förskoleklassen. Styrdokumentet behövde därför förtydligas.

Mot denna bakgrund gav regeringen Skolverket i uppdrag att lämna förslag till ändringar i läroplanerna i syfte att bl.a. förtydliga förskoleklassens uppdrag (U2015/191/S). Skolverkets uppdrag slutredovisades i november 2015. Skolkommissionen angav i maj 2016 i sitt delbetänkande Samling för skolan – Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet (SOU 2016:38 s. 79 och 86) att förskoleklassens roll som länk mellan förskola och skola behövde stärkas och att Skolverkets förslag till nytt läroplansavsnitt ytterligare tydliggjorde förskoleklassens pedagogiska uppdrag.

Regeringens reform om ett förtydligt uppdrag för förskoleklassen trädde i kraft den 1 juli 2016. Då förskoleklassen finns vid skolenheter med grundskola, specialskola och sameskola regleras den i tre läroplansförordningar (SKOLFS 2010:37, SKOLFS 2010:250 och SKOLFS 2010:251). Med reformen fick förskoleklassen för första gången särskilda avsnitt i läroplanerna. Avsnitten förtydligar hur undervisningen i förskoleklassen ska ge eleverna förutsättningar att utvecklas i riktning mot de kunskapskrav som senare kommer att ställas i den efterföljande skolformen. Skolhuvudmännen och personalen har därmed fått bättre förutsättningar för att bidra till elevernas utveckling och lärande. Detta skapar förutsättningar för en ökad kvalitet och nationell likvärdighet i förskoleklassen.

De nya läroplansavsnitten för förskoleklassen delas in under rubrikerna *Syfte* och *Centralt innehåll* på motsvarande sätt som kursplanerna för grundskolan. Syftestexten beskriver vad undervisningen ska ge eleverna möjlighet att utveckla och riktar sig därför till förskolläraren eller läraren. Där anges t.ex. att eleverna ska erbjudas en variation av arbetssätt, uttrycksformer och lärmiljöer som gynnar övergången från förskola till skola och fritidshem. Därigenom ska undervisningen i förskoleklassen bidra till kontinuitet och progression i elevernas utveckling och lärande samt förbereda dem för fortsatt utbildning. Eleverna ska också ges möjlighet att utveckla kreativitet, nyfikenhet och tilltro till sin egen förmåga. I syftesavsnittet anges också vad undervisningen ska ge eleverna på en rad olika områden, såsom möjlighet att utveckla sitt intresse för och sin förmåga att kommunicera med tal- och skriftspråk genom att ge dem möjligheter att läsa, lyssna på samt skriva och samtala om såväl skönlitteratur som andra typer av texter och händelser. Det centrala innehållet anger vad som ska behandlas i undervisningen och är indelat i kunskapsområdena Språk och kommunikation, Skapande och estetiska uttrycksformer, Matematiska resonemang och uttrycksformer, Natur, teknik och samhälle samt Lekar, fysiska aktiviteter och utevistelse. Innehållet är valt utifrån att det ska finnas en tydlig progression mellan förskolan och förskoleklassen samt mellan förskoleklassen och lågstadiet.

#### *Förstärkt samverkan mellan skolformerna för att stödja elevernas utveckling*

I Skolverkets regeringsuppdrag om ändringar i läroplanerna ingick även att förtydliga övergången mellan förskola, förskoleklass, fritidshem och skola. Flera granskningar hade pekat på betydelsen av samverkan mellan lärarna i förskoleklassen och grundskolan. Trots att förskoleklasslärarna oftast ingår i arbetslag med pedagoger som undervisar i de tidiga årskur-

serna saknades det ofta ett pedagogiskt samarbete (se bl.a. Skolverkets rapport Att bygga en ny skolform för 6-åringar – om integrationen förskoleklass, grundskola och fritidshem, 2011, Skolinspektionens kunskapsöversikt 2014-03-20, dnr 400-2014:1372 och Skolinspektionens kvalitetsgranskning Undervisning i förskoleklass, rapport 2015:03).

Några av de remissinstanser som yttrar sig över utredningens förslag om en obligatorisk förskoleklass, bl.a. *Handikappförbunden*, pekar också på behovet av en stärkt samverkan mellan skolformerna och att det behöver säkerställas i skollagen att det vid övergångar finns dokumentation och kunskapsöverföring om elever i behov av anpassningar och stöd.

Vid de läroplansförändringar som trädde i kraft den 1 juli 2016 förtydligades avsnitten Övergång och samverkan. Det framgår nu att förskoleklassen, fritidshemmet och skolan ska samverka med varandra på ett förtroendefullt sätt för att stödja elevernas utveckling och lärande i ett långsiktigt perspektiv. Inför övergångar ska man utbyta kunskaper, erfarenheter och information om innehållet i utbildningen för att skapa sammanhang, kontinuitet och progression i elevernas utveckling och lärande. Enligt riktlinjerna ska läraren bl.a. ta tillvara möjligheter till kontinuerligt samarbete om undervisningen i förskoleklassen och skolan och vid övergångar särskilt uppmärksamma elever som är i behov av extra anpassningar eller särskild stöd.

*Läraryrket*, som välkomnar förslaget om en obligatorisk förskoleklass, har i sitt yttrande över utkastet till lagrådsremiss anfört att de förskoleklasser som inte har anknytning till en efterföljande skolform bör upphöra för att undvika diken mellan skolformerna. Det kan konstateras att utredningen inte har utrett den frågan och att regeringen inte har underlag för sådana förslag. Det absolut vanligaste är dock, som Läraryrket också framhåller, att förskoleklassen är organiserad tillsammans med den efterföljande skolformen. Enligt regeringen är det centralt att övergången från förskoleklassen till skolan fungerar väl i enlighet med läroplanernas reviderade och förtydligade avsnitt om Övergång och samverkan. Med gemensamma plattformar för personalen i förskoleklassen respektive i grundskolan och motsvarande skolformer kan det ske en samverkan kring didaktiska och pedagogiska frågor. Därigenom kan verksamheterna i större utsträckning knytas samman och skapa en röd tråd för elevernas lärande.

### *En obligatorisk förskoleklass samspelar med förskoleklassens förstärkta uppdrag*

Införandet av en obligatorisk förskoleklass samspelar med förskoleklassens förtydligade och förstärkta uppdrag i läroplanerna. Regeringen anser att denna koppling är mycket viktig och det framhålls också av flera remissinstanser. Enligt *Sameskolstyrelsen* kommer införandet av en obligatorisk förskoleklass tillsammans med förtydligandet av dess uppdrag bidra till en utveckling av förskoleklassen. Enligt *Hässleholms kommun* bör detta kunna leda till en ökad likvärdighet inom svensk skola och till förbättrade möjligheter till ökad måluppfyllelse. Enligt *Läraryrket* kommer förändringarna i läroplanerna att påverka förskoleklassens innehåll och arbetssätt betydligt mer än obligatoriefrågan och det är snarare genom dessa ändringar som förskoleklassens kvalitet och

likvärdighet kan utvecklas. *Sigtuna kommun* betonar vikten av att förändringarna samordnas och att Skolverket bistår huvudmännen med implementeringsstöd. Regeringen återkommer till frågan om genomförandet nedan.

### *Kompetensutveckling för personalen i förskoleklassen pågår*

Behöriga att undervisa i förskoleklassen är grundlärare med inriktning mot förskoleklassen och årskurs 1–3 samt förskollärare (se 2 kap. 2 § förordningen [2011:326] om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare). Sedan 2011 finns en inriktning mot förskoleklassen och årskurs 1–3 inom grundlärarutbildningen (högskoleförordningen [1993:100], bilaga 2). Enligt skollagen får normalt bara den som har legitimation som lärare eller förskollärare bedriva undervisning i förskoleklassen (2 kap. 13 §). Att förskoleklassen blir obligatorisk ska enligt regeringen inte medföra någon förändring i behörighetsreglerna för förskollärare och lärare i förskoleklassen. Drygt hälften av arbetet i förskoleklassen utförs i dag av personer med förskolläraryxamen. Dessutom har omkring 23 procent av personalen läraryxamen.

En förskolläraryxamen omfattar 210 högskolepoäng medan en grundlärarexamen för förskoleklass och årskurs 1–3 omfattar 240 högskolepoäng. För att få en förskolläraryxamen ska studenten bl.a. visa kunskap om grundläggande läs-, skriv- och matematikinläring. Förskollärare och grundlärare möjliggör således tillsammans att elevernas utveckling och lärande stöds i ett långsiktigt perspektiv. *Härnösands kommun* lyfter också fram att med en obligatorisk förskoleklass kan lärare och förskollärare som arbetar i förskoleklass få en högre status vilket kan bidra till en ökad attraktivitet. En ökad attraktivitet är i sin tur en bidragande faktor till en högre kvalitet av verksamheten.

Vissa remissinstanser understryker dock behovet av fortbildning för personalen i förskoleklassen. *Skolverket* lyfter fram att ett större pedagogiskt ansvar är förenat med ett ökat behov av kunskaper och kännedom om förskoleklassens syfte, uppdrag och innehåll. Om förskoleklassen som verksamhet ska utvecklas i enlighet med de statliga intentionerna och mot en ökad måluppfyllelse behövs, enligt Skolverket, utvecklingsinsatser på alla nivåer i styrkedjan. *Malmö högskola* anser att en obligatorisk förskoleklass med tydligare uppdrag genom förtydliganden i läroplanen kommer att kräva utvecklingsinsatser. Vidare framför högskolan att tidigare forskning ger vid handen att undervisande grundlärare och förskollärare i förskoleklassen har svårighet att omfatta förskoleklassens hela uppdrag och föreslår därför att Skolverket organiserar utvecklings- och fortbildningsinsatser för kompetensutveckling. *Läraryrket* anser att alla förskoleklasslärare bör erbjudas kompetensutveckling med fokus på förskoleklassens förnyade uppdrag och innehåll och föreslår ett nationellt skolutvecklingsprogram.

Regeringen anser att personalens kompetensutveckling är av yttersta vikt för en bra förskoleklass och skola. Skickliga och engagerade lärare och förskollärare är nyckeln till förbättrade kunskapsresultat och regeringen har satsat på att öka yrkenas status och attraktionskraft. Som framhållits i andra sammanhang behöver såväl lärarna som förskollärarna generellt ges bättre möjligheter att utvecklas i yrket (se t.ex. budgetpro-

positionen för 2017, prop. 2016/17:1, utg.omr. 16, s. 196). Flera fortbildningsinsatser pågår också redan för de som arbetar i bl.a. förskoleklassen. Såväl förskollärare som lärare i förskoleklassen kan sedan 2012 delta i Matematiklyftet och sedan 2014 i Läsllyftet. Under läsåren 2015/16 och 2016/17 deltog t.ex. omkring 1 350 förskollärare och lärare i förskoleklassen i Läsllyftet.

Regeringen har vidare gett Skolverket i uppdrag att kartlägga och analysera behovet av fortbildning för personal som är verksamma i bl.a. förskoleklassen utifrån de nya avsnitten i läroplanerna (U2016/05615/S). Med utgångspunkt från behovet genomförs olika fortbildningsinsatser under åren 2017–2019. Viss fortbildning ska riktas särskilt mot förskollärare i förskoleklass inom områdena språk och kommunikation samt matematiska resonemang och uttrycksformer. Skolverket har också fått i uppdrag att genomföra särskilda insatser för att möjliggöra implementeringen av de nya läroplansavsnitten för förskoleklassen. Arbetet med kompetensutveckling för personalen utifrån förskoleklassens förstärkta uppdrag pågår således.

### *Läsa, skriva, räkna – en åtgärdsgaranti*

Regeringen anser, i likhet med riksdagen, att det är viktigt att skolan får möjlighet att fänga upp elevernas behov tidigare än vad som görs i dag och att eleverna får bättre förutsättningar att nå målen för skolan.

I budgetpropositionen för 2017 aviserades regeringens avsikt att påbörja ett arbete i syfte att en läsa-skriva-räkna-garanti ska införas. Detta för att garantera att stöd och särskilt stöd sätts in tidigt för att förebygga problem som kan växa under lång tid och försvåra för den enskilde eleven (prop. 2016/17:1, utg.omr. 16, s. 197). En viktig grund för en sådan garanti är de förslag som lämnas i betänkandet På goda grunder – en åtgärdsgaranti för läsning, skrivning och matematik (SOU 2016:59). Syftet med åtgärdsgarantin är att en elev i behov av stöd ska få det tidigt och att stödinsatserna ska vara utformade utifrån elevens behov. Regeringen vill understryka vikten av att även de allra yngsta eleverna får de stödinsatser som de har behov av. Rätten till stöd ska inte vara beroende av vilken skola eller var i landet en elev går i skolan. Regeringen har mot denna bakgrund i juni 2017 gett Skolverket i uppdrag att bl.a. ta fram kartläggningsmaterial för förskoleklassen i språklig medvetenhet och matematiskt tänkande (U2017/02561/S). I betänkandet om åtgärdsgarantin föreslås även omfattande kompetensutveckling för bl.a. förskollärare och lärare för att de ska kunna arbeta i enlighet med åtgärdsgarantin. Som angetts ovan avser regeringen att lämna en proposition om garantin till riksdagen under 2017.

### *Eleverna i förskoleklassen bör få skolplikt från sex års ålder*

För att syftena med förskoleklassen ska kunna uppnås krävs givetvis att barnen faktiskt deltar i utbildningen. Utredningen har föreslagit att förskoleklassen för sexåringar inte bara ska bli obligatorisk utan att eleverna också ska få skolplikt.

Skolplikten är en av hörnstenarna i det svenska utbildningssystemet och motsvaras av en grundlagsskyddad rätt till utbildning för eleven. I 2 kap. 18 § regeringsformen anges att alla barn som omfattas av den all-

männa skolplikten har rätt till kostnadsfri grundläggande utbildning i allmän skola. I förarbetena anges att grundlagsbestämmelsen inte hindrar att omfattningen av skolplikten förändras (prop. 1993/94:117 s. 53).

Enligt skollagen har barn som är bosatta i landet skolplikt och en rätt till utbildning som motsvarar skolplikten (7 kap. 2 och 3 §§). Med bosatt i landet avses i skollagen den som ska vara folkbokförd här (29 kap. 2 §). Vid tillämpningen ska också vissa barn som inte är folkbokförda här anses som bosatta i landet, bl.a. asylsökande och s.k. gömda barn. Dessa barn har inte skolplikt men samma rätt till utbildning som skolpliktiga barn. Skolplikten gäller dock inte barn som varaktigt vistas utomlands eller vars förhållanden är sådana att det uppenbarligen inte kan begäras att barnet ska gå i skola (7 kap. 2 §).

Utredningens tolkning av ett obligatorium utan skolplikt är att det skulle innebära en skyldighet för eleven att närvara, men utan sanktioner som vitesförelägganden mot vårdnadshavare som inte ser till att eleven infinner sig. Kommunen skulle inte heller ha någon skyldighet att bevaka att elever kommer till förskoleklassen. Regeringen anser, i likhet med utredningen, att det inte finns något att vinna på att införa en sådan mellanform mellan frivillig och skolpliktig verksamhet, som inte har funnits tidigare och som skulle bli unik för förskoleklassen. Skolplikten är väl inarbetad i det svenska skolsystemet och det finns ett värde i att hemkommunen har ett övergripande ansvar för att övervaka att alla barn fullgör sin skolgång. Alla remissinstanser tillstyrker också eller har inget att invända mot förslaget om sänkt skolpliktsålder. *Skolverket* lyfter t.ex. fram att förskoleklassen, om den ska vara obligatorisk, bör förenas med skolplikt så att det blir ett enhetligt system för de delar av skolväsendet som är obligatoriska. Enligt *Barnombudsmannen* främjar det likvärdigheten, i enlighet med artikel 2 i barnkonventionen som lyfter fram allas lika värde, att alla barn får samma möjligheter att ta del av den sociala utvecklingsprocess som sker i förskoleklassen. Som bl.a. *Göteborgs kommun* framhåller är skolplikt en markering av att det är av stor vikt att alla barn kommer till förskoleklassen och därmed får bättre förutsättningar att lyckas med sin skolgång och enligt *Föräldraalliansen Sverige* är det hög tid att införa skolplikt i förskoleklassen. *Nacka kommun*, som förespråkar en tioårig grundskola, anser dock att utredningen inte har resonerat kring hur rimligt det är att införa samma regler om bl.a. skolplikt i förskoleklassen som i grundskolan utifrån skolformernas olika uppdrag och innehåll. Regeringen anser att det saknar betydelse att olika skolformer har olika innehåll. Om skälen för att alla elever bör delta i en viss skolform är så starka att den bör göras obligatorisk bör det också införas en möjlighet till sanktioner som markerar att obligatoriet är allvarligt menat. Förskoleklassens uppdrag och innehåll har även, som angetts ovan, förtydligats genom de läroplansförändringar som genomfördes i juli 2016 och som bl.a. betonar vikten av förstärkt samverkan mellan skolformerna.

Med anledning av *Barnombudsmannens* och *Skolverkets* synpunkter om en barnkonsekvensanalys, dvs. att konsekvenser för berörda barn ska utredas och barnets bästa beaktas inför beslut, finns det också skäl att framhålla att även om skolplikten innebär en inskränkning av elevernas och vårdnadshavares valfrihet, finns det också en viss flexibilitet i systemet. Skolplikten kan t.ex. skjutas upp ett år om det finns särskilda

skäl. Som regeringen återkommer till i avsnitt 10.2 och 11.3 föreslås också att förskoleklassen ska kunna hoppas över under vissa förutsättningar. I utbildningen i förskoleklassen ska också hänsyn tas till elevers olika behov och, som anges i skollagspropositionen, barnets bästa vara utgångspunkt för alla beslut och åtgärder som rör barnet (1 kap. 10 § och prop. 2009/10:165 s. 230). Förslagets konsekvenser för barnen behandlas närmare i avsnitt 13.4.

Regeringen instämmer således i utredningens bedömning att eleverna i förskoleklassen bör få skolplikt när skolformen blir obligatorisk.

Det sagda innebär att skolplikten i Sverige föreslås inträda ett år tidigare än i dag, dvs. redan höstterminen det kalenderår då ett barn fyller sex år. Skolplikten bör som huvudregel fullgöras först i förskoleklassen och därefter i grundskolan, sameskolan, specialskolan eller grundsärskolan. Med införande av skolplikt i förskoleklassen förlängs skolplikten i Sverige med ett år och blir i regel tioårig. För barn som går i specialskolan blir dock skolplikten elvaårig eftersom specialskolan har tio årskurser (7 kap. 12 §).

## 6.2 Skolpliktens närmare innebörd

**Regeringens förslag:** När skolplikten utvidgas ska skollagens bestämmelser om ansvaret för att skolplikten fullgörs också tillämpas för eleverna i förskoleklassen. Vårdnadshavarna, hemkommunen och huvudmannen ska alltså ha ansvar för att se till att en skolpliktig elev i förskoleklassen fullgör sin skolgång. Genom bestämmelserna får hemkommunen vitesförelägga elevens vårdnadshavare att fullgöra sina skyldigheter och beslutet får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. För en förskoleklass elev vid en skolenhet med specialskola eller sameskola, som är statliga skolformer, ska huvudmannen få vitesförelägga vårdnadshavarna.

En elev i förskoleklassen ska delta i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen, om eleven inte har giltigt skäl att utebli. Den obligatoriska verksamheten i förskoleklassen ska få omfatta högst 190 dagar per läsår och sex timmar per dag. Om eleven utan giltigt skäl uteblir från den obligatoriska verksamheten, ska rektorn se till att elevens vårdnadshavare samma dag informeras om att eleven har varit frånvarande. Om det finns särskilda skäl behöver elevens vårdnadshavare inte informeras samma dag. Bestämmelserna om ledighet och befrielse från obligatoriska inslag ska också tillämpas för förskoleklass eleverna.

En elev i förskoleklassen ska ha rätt att gå kvar vid skolenheten hela läsåret även om förhållandena ändras.

**Regeringens bedömning:** Undervisningen i förskoleklassen bör som i dag omfatta minst 525 timmar under ett läsår.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Utredningen föreslår dock ingen övre gräns för den obligatoriska verksamheten i förskoleklassen när det gäller antalet skoldagar och timmar per dag. Utredningen föreslår inte heller att det är huvudmannen

för förskoleklass eleverna vid special- och sameskolan som ska få vitesförelägga vårdnadshavarna.

**Remissinstanserna:** Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker eller har inget att invända mot förslagen. *Barnombudsmannen* påpekar dock att det är viktigt att utbildningen struktureras så att det säkerställs att barn har tillräckliga möjligheter till vila och lek, i enlighet med deras ålder och utvecklingsbehov. *Nacka kommun* anser att utredningen inte har resonerat kring hur rimligt det är att införa samma regler om skolplikt, närvaro, befrielse och ledighet i förskoleklassen som i grundskolan utifrån skolformernas olika uppdrag och innehåll.

Som nämnts i avsnitt 3 har ett antal myndigheter och organ beretts tillfälle att yttra sig över ett utkast till lagrådsremiss. *Skolinspektionen*, *Specialpedagogiska skolmyndigheten*, *Skolväsendets överklagandenämnd* och *Sveriges Kommuner och Landsting* har inga synpunkter på förslagen. *Läraryrket* delar uppfattningen att förskoleklassen bör få omfatta högst 190 dagar per läsår och sex timmar per dag. Förbundet anser dock att det minsta antalet timmar bör utökas något, från 525 till 534 timmar per år, vilket motsvarar tre timmar per dag om läsåret har 178 skoldagar. Förbundet anser att förskoleklassen, i likhet med grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan bör ha så många skoldagar. *Skolverket* påpekar bl.a. att de förarbetsuttalanden som finns om möjligheten att bevilja ledighet i de obligatoriska skolformerna kan bli problematiska att tillämpa när det gäller elever i förskoleklassen.

## Skälen för regeringens förslag och bedömning

### *Skolpliktsansvaret utvidgas till att omfatta eleverna i förskoleklassen*

Regeringen föreslår, i likhet med utredningen, att skollagens nuvarande bestämmelser om ansvaret för att skolplikten fullgörs (7 kap. 20–23 §§) även ska gälla för eleverna i förskoleklassen. Det innebär att huvudmannens ansvar för att se till att eleverna fullgör sin skolgång liksom hemkommunens skolpliktsansvar utvidgas till att även omfatta eleverna i förskoleklassen. Bestämmelserna om skolplikt innebär också att vårdnadshavarna ska se till att deras barn finner sig i skolan om det inte finns giltigt skäl att utebli. Om vårdnadshavarna inte lever upp till sitt ansvar kan samhället i yttersta fall genom hemkommunen använda vitesföreläggande (7 kap. 20 och 23 §§). Enligt utredningen används dock vitesförelägganden bara i extrema fall. I propositionen *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet* utvecklas vad skolpliktsansvaret innebär (se prop. 2009/10:165 s. 341 f.). Där anges bl.a. att ett vitesföreläggande är en ingripande åtgärd som bör föregås av en utredning av skälen till att eleven inte fullgör sin skolplikt. Det förtjänar också att framhållas att utgångspunkten i all verksamhet enligt skollagen ska vara barnets bästa (1 kap. 10 §). För att kunna bedöma barnets bästa krävs enligt propositionen att ett barnperspektiv anläggs inför alla beslut och åtgärder som rör barn (s. 230).

När det gäller förskoleklass eleverna vid en skolenhet med specialskola eller sameskola bör det vara staten, som är huvudman för dessa förskoleklasser (2 kap. 4 §), som kan vitesförelägga vårdnadshavarna. Detsamma gäller redan för eleverna i specialskolan och sameskolan (7 kap. 23 §).

Beslut i fråga om föreläggande för vårdnadshavare att fullgöra sina skyldigheter enligt 7 kap. 23 § får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol (28 kap. 5 § 4, 7 § 1 och 8 § 1).

### *Eleverna i förskoleklassen bör delta i den utbildning som ges*

I dag finns det inga regler om närvaro eller ledighet i fråga om förskoleklassen då det är frivilligt att delta i den klassen. Att förskoleklassen blir obligatorisk innebär att eleverna, i enlighet med vad som gäller för övriga obligatoriska skolformer, blir skyldiga att delta i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen, om de inte har giltiga skäl för att utebli (jfr 7 kap. 17 § skollagen). Även bestämmelserna om ledighet och befrielse från obligatoriska inslag (7 kap. 18 och 19 §§) bör bli tillämpliga. En elev har då, i likhet med vad som gäller för övriga obligatoriska skolformer, inte rätt att godtyckligt välja bort vissa delar av undervisningen. Om en elev i förskoleklassen utan giltigt skäl uteblir från den obligatoriska verksamheten ska vidare rektorn, om det inte finns särskilda skäl, se till att elevens vårdnadshavare samma dag informeras om att eleven har varit frånvarande. Regeringen anser att det är en fördel att samma närvarorutiner som finns i grundskolan kan användas för förskoleklassen. De flesta förskoleklasser är lokaliserade i grundskolans lokaler och har i de flesta fall samma rektor.

Även om samma bestämmelser om skol- och närvaroplikt gäller för de obligatoriska skolformerna förutsätts givetvis att det sker individuella bedömningar med utgångspunkt i barnets bästa (1 kap. 10 §). Det innebär bl.a. att ett barnrättsperspektiv måste anläggas inför alla beslut eller åtgärder som rör barn. Det är viktigt att övergången till förskoleklassen blir bra för barnen som tidigare gått i den frivilliga förskolan eller kanske inte i någon verksamhet alls. Ett barn som fyller sex år under året kan självfallet generellt behöva vissa hänsyn som t.ex. inte en elev i skolans högre årskurser behöver.

Med anledning av *Nacka kommuns* och *Skolverkets* synpunkter finns det också skäl att framhålla att skollagens bestämmelser om t.ex. ledighet (7 kap. 18 §) är allmänt hållna och ger utrymme för rektorn att göra en individuell bedömning av hur angeläget det är för eleven att vara ledig. Enligt skollagspropositionen ska rektorn besluta om ledighet utifrån sin kännedom om elevernas förhållanden och sitt ansvar för verksamheten. Beslutet ska grundas på en samlad bedömning av elevens situation (prop. 2009/10:165 s. 340 och 707). Det finns också en bestämmelse om att eleven på begäran från vårdnadshavaren kan befrias från skyldighet att delta i obligatoriska inslag i undervisningen om det finns synnerliga skäl (7 kap. 19 §).

Även om förskoleklasseleverna bör delta i utbildningen finns det alltså rimliga möjligheter till flexibilitet inom systemet utifrån barnens bästa samtidigt som alla sexåringar ska få en likvärdig och bra grund för sin fortsatta skolgång.

### *En yttersta gräns för skoltiden bör införas även för förskoleklassen*

För grundskolan och motsvarande skolformer finns det bestämmelser som anger den yttre tidsmässiga gränsen för den obligatoriska verksamheten. Den får omfatta högst 190 dagar per läsår och högst

åtta timmar, eller i de två lägsta årskurserna, sex timmar per dag. Vidare får obligatorisk verksamhet inte förläggas till lördagar, söndagar eller andra helgdagar (7 kap. 17 §). Utredningen har inte föreslagit någon sådan s.k. skyddsbestämmelse för förskoleklassen utan bedömer det som osannolikt att det blir för långa dagar för sexåringarna i förskoleklassen. Utredningen anger dock att inget hindrar att verksamheten utökas genom lokala beslut.

Regeringen anser, bl.a. mot bakgrund av *Barnombudsmannens* synpunkter, att en reglering av den maximala tiden i skolan och dess förläggning bör införas även för förskoleklassen. Med skolplikten krävs av den enskilde att han eller hon ska genomgå viss utbildning och de yttre ramarna för denna skyldighet bör vara tydliga. I förarbetena till 1985 års skollag angavs att den huvudsakliga tidsmässiga omfattningen av skolplikten bör regleras i lag (prop. 1985/86:10 s. 79). Regeringen ser inga skäl till att eleverna i förskoleklassen inte ska få minst samma skydd som eleverna i de två lägsta årskurserna i detta hänseende. Även *Läraryrket* instämmer i att omfattningen bör omfatta högst 190 dagar per läsår och sex timmar per dag. Detta ska dock inte uppfattas som att eleverna i förskoleklassen bör ha lika långa skoldagar som de äldre eleverna i årskurs 1. Som Barnombudsmannen påpekar är det viktigt att utbildningen struktureras så att det säkerställs att barn har tillräckliga möjligheter till vila och lek, i enlighet med deras ålder och utvecklingsbehov. I all utbildning och verksamhet enligt skollagen ska också barnets bästa vara utgångspunkt (1 kap. 10 §). Regeringen anser att förskoleklassen såsom i dag bör omfatta minst 525 timmar per läsår (9 kap. 7 §). *Läraryrket* anser att antalet timmar bör utökas för att motsvara tre timmar per dag i 178 dagar. Utredningen har dock inte utrett den frågan och det saknas beredningsunderlag för en sådan utökning.

*En elev bör få gå kvar hela läsåret även om förhållandena ändras*

Skollagens reglering om placering vid en skolenhet med offentlig huvudman innebär bl.a. att elever som gått i förskoleklassen och som vill fortsätta sin utbildning i grundskolan vid samma skolenhet får företräde framför andra elever (10 kap. 31 §). Att förskoleklassen blir obligatorisk innebär inte några förändringar i detta avseende. Däremot bör en ny bestämmelse införas som innebär att en elev i förskoleklassen som har blivit placerad vid en viss skolenhet som huvudregel också får gå kvar där under hela läsåret.

## 7 Förskoleklassen omfattas redan av flera centrala bestämmelser i skollagen

**Regeringens bedömning:** Skollagens bestämmelser om bl.a. elevhälsa, trygghet och studiero, extra anpassningar och särskilt stöd samt stöd för att utveckla sitt modersmål bör såsom i dag omfatta eleverna i förskoleklassen.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens bedömning. Utredningen föreslår inga förändringar på dessa områden men lyfter fram ett behov av att närma sig grundskolans reglering när det gäller elevernas rätt till särskilt stöd, modersmålsstöd och handledning på modersmål.

**Remissinstanserna:** *Riksföreningen för skolsköterskor* ser det som en god intention att förskoleklassen blir obligatorisk då alla barn ges tillgång till elevhälsa och elevhälsans medicinska insats. *Barn- och elevombudet* noterar att utredningen har beaktat tillämpningen av 5 kap. skollagen om trygghet och studiero samt även i övrigt beaktat barnets bästa.

*Skolinspektionen* anser att det är positivt att alla barn omfattas av den rätt till stöd som finns inom förskoleklassen och att det är särskilt betydelsefullt med en obligatorisk förskoleklass då det går att tidigt upptäcka de barn som kan vara i behov av omfattande särskilt stöd. Enligt *Barnombudsmannen* möjliggör en obligatorisk förskoleklass tidiga insatser. Även *Socialstyrelsen* och *Lunds kommun* lyfter fram vikten av att det i förskoleklassen finns möjlighet till särskilt stöd. *Myndigheten för delaktighet* vill särskilt lyfta elevers rättigheter att utifrån sina behov få extra anpassningar och särskilt stöd och anger att det är viktigt att detta tas i beaktande i utredningen om läsa-skriva-räkna-garantin.

Flera remissinstanser, däribland *Myndigheten för delaktighet*, *Specialpedagogiska skolmyndigheten* och *Handikappförbunden* delar utredningens uppfattning att eleverna redan i förskoleklass kan behöva stöd för att senare kunna uppnå kunskapskraven. Det betonas också att det är viktigt att skrivningen i skollagen gällande särskilt stöd i förskoleklassen ändras och blir lika stark som för grundskolan om förslaget om obligatorisk förskoleklass blir verklighet. Även *Skolverket* lyfter fram vikten av att närma sig grundskolans reglering när det gäller bl.a. särskilt stöd och anger att rätten till särskilt stöd i förskoleklassen bör ses över i samband med kommande reformer rörande bl.a. läsa-skriva-räkna-garantin. *Läraryrket* instämmer i att det bör övervägas vissa justeringar i skollagen för att harmonisera lagstiftningen och ge eleverna i förskoleklassen samma rätt som elever i grundskolan.

*Diskrimineringsombudsmannen* understryker vikten av att rätten till modersmålsundervisning i förskoleklass stärks. *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)* anser dock att det mot bakgrund av att kunskapskrav saknas skulle innebära betydligt högre kostnader för kommunerna än vad som är rimligt att införa krav på studiehundledning på modersmålet även för förskoleklassen och påpekar att det råder en stor brist på studiehundledare i många språk.

## Skälen för regeringens bedömning

### *Elevhälsan omfattar eleverna i förskoleklassen*

Eleverna i förskoleklassen omfattas redan i dag av skollagens bestämmelser om elevhälsa (2 kap. 25 och 27 §§). Det innebär att det ska finnas en elevhälsa för eleverna i förskoleklassen och att elevhälsan omfattar medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatser. För medicinska, psykologiska och psykosociala insatser ska det finnas tillgång till skolläkare, skolsköterska, psykolog och kurator. Vidare ska det finnas tillgång till personal med sådan kompetens att elevernas behov

av specialpedagogiska insatser kan tillgodoses. Elevhälsan ska främst vara förebyggande och hälsofrämjande samt stödja elevernas utveckling mot utbildningens mål. När det gäller hälsobesöken får det första hälsobesöket göras i förskoleklassen. Någon ändring av detta bör inte göras med anledning av att förskoleklassen blir obligatorisk. Som *Riksföreningen för skolsköterskor* framför är det bra att alla barn i förskoleklassen får tillgång till elevhälsan.

#### *Alla elever ska ha trygghet och studiero*

I skollagens femte kapitel finns bestämmelser om elevernas trygghet och studiero, som även gäller förskoleklassen. Framförallt ska alla elever tillförsäkras en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero (5 kap. 3 §). Det är en av de viktigaste förutsättningarna för att barn ska kunna inhämta och utveckla kunskaper och värden. Vissa disciplinära åtgärder får dock inte vidtas mot elever i förskoleklassen. I skollagspropositionen bedömdes att vissa regler inte kan användas för så unga elever. Det är dock självklart att olämpligt beteende ska stävjas och vårdnadshavare informeras (prop. 2009/10:165 s. 321). Det uttalades också att rektorer och lärare måste vara särskilt återhållsamma med att besluta om disciplinära åtgärder, när det gäller elever i förskoleklassen eller i grundskolans lägre åldrar. Det finns ett krav på proportionalitet vid tillämpningen av bestämmelserna om disciplinära åtgärder (5 kap. 6 §). Utgångspunkten måste också vara att åtgärden vidtas med hänsyn till barnets bästa i enlighet med 1 kap. 10 § skollagen.

Genom förarbetena till skollagen har det således markerats att hänsyn ska tas till de yngre barnen vid tillämpningen av skollagens femte kapitel och att skolan ska vara återhållsam med åtgärder när det gäller yngre elever. Exempel på bestämmelser som gäller även förskoleklassen är bestämmelserna om ordningsregler, allmänna befogenheter för rektor och lärare, utredningar och tillfälliga omplaceringar. Däremot är förskoleklassen undantagen när det gäller t.ex. utvisning ur undervisningslokalen, kvarsittning och avstängning. Regeringen anser i likhet med utredningen att de förarbetsuttalanden som finns är tillräckliga och att det inte bör göras några förändringar i 5 kap. om trygghet och studiero med anledning av att förskoleklassen blir obligatorisk. Det bör också nämnas att 6 kap. skollagen om åtgärder mot kränkande behandling även omfattar förskoleklassen.

#### *Eleverna ska få möjlighet att utveckla sitt modersmål*

När det gäller elever med annat modersmål än svenska ska förskoleklassen medverka till att de får möjlighet att utveckla både det svenska språket och sitt modersmål (9 kap. 10 § skollagen). Före 2010 års skollag saknades bestämmelser om hur modersmål ska stödjas och utvecklas för eleverna i förskoleklassen. I skollagspropositionen uttalades att det i varje förskoleklass där det finns elever med annat modersmål än svenska eller som hör till någon av de nationella minoriteterna ska aktiviteter, arbetssätt, miljö och material anpassas till elevernas behov. Särskilda åtgärder som tvåspråkig personal, lärare i modersmålsstöd, kulturstödjare m.m. kan även vara viktiga komplement (prop. 2009/10:165 s. 361).

Enligt Skolverkets statistik fanns det 27 800 elever i förskoleklassen med ett annat modersmål än svenska läsåret 2015/16. Detta motsvarar 24 procent av alla elever i förskoleklassen. Av dessa elever fick ca 41 procent stöd av modersmåls lärare. Hur eleverna fick stöd i sitt modersmål på annat sätt framgår inte av Skolverkets statistik.

Utredningen anser att man bör överväga att närma sig grundskolans reglering även för förskoleklassen när det gäller modersmålsundervisning, vilket skulle förstärka sexåringarnas möjlighet att få undervisning i sitt modersmål. En sådan regeländring skulle dock enligt utredningen sannolikt medföra organisatoriska och ekonomiska konsekvenser för huvudmännen och ligger utanför direktiven för utredningen. Utredningen anser också att man bör överväga att införa en bestämmelse om studiehandledning på modersmålet även för förskoleklassen (jfr 5 kap. 4 § skolförordningen [2011:185]). Flera remissinstanser instämmer i utredningens synpunkter på modersmålsundervisningen och studiehandledningen, däribland *Myndigheten för delaktighet*, *Skolverket* och *Läraryrket förbundet*. SKL är positiva till att skolhuvudmän ger eleverna språkstöd i förskoleklassen men anser däremot att det, mot bakgrund av att kunskapskrav saknas och att det skulle innebära betydligt högre kostnader för kommunerna, är orimligt att införa krav på studiehandledning även i förskoleklassen. SKL påpekar också att det dessutom i nuläget råder en stor brist på studiehandledare i många språk. Då utredningen inte har utrett och lämnat beredningsunderlag i frågan om utvidgade möjligheter för eleverna i förskoleklassen att utveckla sitt icke-svenska modersmål och få studiehandledning på modersmålet lämnas inte något sådant förslag i denna lagrådsremiss.

Regeringen instämmer emellertid i utredningens uppfattning om att olika former av samarbete mellan förskoleklassens och grundskolans organisation borde kunna utnyttjas bättre. Det bör även framhållas att arbetet med att stödja elevernas två- eller flerspråkiga utveckling kan göras på många sätt. Förskoleklassens uppdrag är att skapa en språkmiljö som är stimulerande och utvecklande för varje elev, oavsett om eleven är en- eller flerspråkig. Som Skolinspektionen har påpekat i rapporten *Undervisning i förskoleklass (2015:03)* är det en tillgång att en elev kan flera språk. Det är huvudmannen som ytterst ansvarar för att eleverna får stöd i sin språkutveckling, både vad gäller det svenska språket och modersmålet. Det krävs att personalen har kunskaper om såväl flerspråkighet i allmänhet som elevers andraspråksutveckling i synnerhet för att kunna skapa en stimulerande språkmiljö. Utgångspunkten är att alla förskoleklasser kan respektera, framhålla och uppmuntra elevernas kunskaper och färdigheter i andra språk än svenska. I läroplanernas nya avsnitt för förskoleklassen, som trädde i kraft i juli 2016, har det också förtydligats att undervisningen i de vardagliga aktiviteterna på olika sätt ska skapa möjligheter för elever med annat modersmål än svenska att använda både svenska och sitt modersmål.

Regeringen anser dock att det krävs ytterligare insatser för att skolhuvudmännen i högre grad än i dag ska kunna erbjuda en högre undervisningskvalitet för nyanlända elever och elever med annat modersmål än svenska. Skolverket fick därför i januari 2017 i uppdrag att genomföra systematiska insatser för att stärka huvudmannens förmåga att på kort och lång sikt erbjuda nyanlända barn och elever en utbildning av hög och

likvärdig kvalitet, med målet att förbättra förutsättningarna för högre måluppfyllelse (U2017/00300/S). Vid behov ska insatserna även omfatta elever som inte är nyanlända om de har ett annat modersmål än svenska. Insatserna ska riktas till bl.a. huvudmän, rektorer, förskollärare, lärare, modersmåls lärare, studiehandledare på modersmål och annan personal inom bl.a. förskoleklassen och grundskolan och motsvarande skolformer.

#### *Eleverna i förskoleklassen har rätt till stöd*

Bestämmelser om stöd finns i skollagens inledande kapitel som omfattar hela skolväsendet, däribland förskoleklassen. Där anges bl.a. att det i utbildningen ska tas hänsyn till barns och elevers olika behov. Barn och elever ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt (1 kap. 4 §). Därutöver finns, i skollagens tredje kapitel om barns och elevers utveckling mot målen, bl.a. bestämmelser som innebär att alla elever ska ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling för att de, utifrån sina egna förutsättningar, ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål. Elever som till följd av funktionsnedsättning har svårt att uppfylla de olika kunskapskrav som finns ska ges stöd som syftar till att så långt som möjligt motverka funktionsnedsättningens konsekvenser. Elever som lätt når de kunskapskrav som minst ska uppnås ska ges ledning och stimulans för att kunna nå längre i sin kunskapsutveckling (3 kap. 3 §). Bestämmelserna om stöd i 3 kap. omfattar också förskoleklassen även om behovet av stöd och särskilt stöd knyts till att det kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås. I skollagspropositionen angavs att förskoleklassen och fritidshemmet visserligen inte har egna mål men följer läroplanen för de obligatoriska skolformerna och därmed arbetar mot samma mål. En elev kan behöva stöd i förskoleklassen för att förebygga svårigheter med att uppnå skolans mål och därför gäller bestämmelserna i 3 kap. även för förskoleklassen (prop. 2009/10:165 s. 287). Skillnaden mellan extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen och särskilt stöd förtydligades den 1 juli 2014 och beskrivs närmare i förarbetena (prop. 2013/14:160).

I sitt stödmaterial *Förskoleklassen – uppdrag, innehåll, kvalitet* (Skolverket 2014) anger Skolverket att det är viktigt att tidigt uppmärksamma tecken på om en elev kan vara i behov av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen eller särskilt stöd. Så är fallet när en elev riskerar att inte utvecklas i riktning mot de kunskapskrav som senare kommer att ställas i den aktuella obligatoriska skolformen (se även Skolverkets Allmänna råd om arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram 2014). Eleverna kan alltså redan i förskoleklassen behöva stöd för att senare kunna uppnå de kunskapskrav som minst ska uppnås i skolan.

Regeringen anser att det är viktigt att skolan får möjlighet att fånga upp elevernas behov tidigare än vad som görs i dag och att eleverna får bättre förutsättningar för att nå målen för skolan. Som har nämnts i avsnitt 6.1 avser regeringen att återkomma med en proposition om en åtgärdsgaranti i förskoleklassen och i lågstadiet under 2017.

## 8 Fristående förskoleklasser förblir godkända

**Regeringens bedömning:** Enskilda huvudmän, som är godkända för förskoleklass, bör med automatik få anordna obligatorisk förskoleklass, där eleverna har skolplikt.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** Ingen remissinstans har någon invändning mot förslaget. *Lunds kommun* ser positivt på förslaget och kan inte se någon vits med en förnyad prövning.

### Skälen för regeringens bedömning

I dag kan enskilda efter ansökan godkännas som huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola och fritidshem. För godkännande krävs bl.a. att den enskilde har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen och att utbildningen inte innebär påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas (2 kap. 5 § skollagen). Statens skolinspektion handlägger ärenden om godkännande av enskild som huvudman för bl.a. förskoleklass (2 kap. 7 §). Skolinspektionen har också tillsyn över skolväsendet (26 kap.).

Regeringen delar utredningens bedömning att det inte finns några skäl till att enskilda huvudmän som redan har ett godkännande ska behöva ansöka på nytt hos Skolinspektionen på grund av att förskoleklassen blir obligatorisk. Enskilda huvudmän som är godkända för förskoleklass bör därför med automatik få anordna obligatorisk förskoleklass. Det innebär att skolplikten även kan fullgöras i en fristående förskoleklass. Skollagens bestämmelser om godkännande av enskilda huvudmän behöver alltså inte ändras på grund av att förskoleklassen blir obligatorisk. Alla huvudmän för bl.a. förskoleklass ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen och andra författningar (2 kap. 8 §).

## 9 Eleverna i förskoleklassen får rätt till skolmåltider och skolskjuts

**Regeringens förslag:** Eleverna i förskoleklassen ska erbjudas kostnadsfria och näringsriktiga skolmåltider. Eleverna ska också ha rätt till kostnadsfri skolskjuts på samma villkor som grundskolelever.

En elev i förskoleklass vid en skolenhet med specialskola eller sameskola ska ha rätt till de resor som krävs för utbildningen. En sådan elev som till följd av skolgången måste bo utanför det egna hemmet ska även ha rätt till tillfredsställande förhållanden som staten ska svara för.

Kommunens beslut om skolskjuts ska få överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, liksom Specialpedagogiska skolmyndighetens och Sameskolstyrelsens beslut om resor. Specialpedagogiska skolmyndighetens och Sameskolstyrelsens beslut om åtgärder för en elev som inte bor hemma ska få överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Utredningen föreslår dock ingen rätt i fråga om boende för vissa elever i förskoleklassen. Utredningen föreslår inte heller några överklagandebestämmelser när det gäller Specialpedagogiska skolmyndighetens och Sameskolstyrelsens beslut.

**Remissinstanserna:** De remissinstanser som kommenterar förslagen är positiva. *Barnombudsmannen* ställer sig positivt till att huvudmannen ska erbjuda kostnadsfria näringsriktiga skolmåltider och kostnadsfri skolskjuts på samma villkor som grundskoleelever. *Malmö högskola* menar att fria skolmåltider och fri skolskjuts ger goda förutsättningar för att genomföra reformen. Enligt *Ekerö kommun* erbjuds de flesta elever i dagsläget näringsriktiga och kostnadsfria måltider varför detta inte skulle bli en extra kostnad för kommunen. Även *Synskadades Riksförbund*, *Sveriges Skolkuratorers Förening* och *Riksförbundet Attention* är positiva till förslagen. *Synskadades Riksförbund* anser dock att skolskjuts även ska gälla när elevens vårdnadshavare väljer en annan skola än den som kommunen skulle ha placerat eleven i och att valfrihet ska gälla för elever med funktionsnedsättning. *Riksförbundet DHB för döva, hörselskadade barn och barn med språkstörning* ser mycket positivt på förslagen om kostnadsfria skolmåltider och fri skolskjuts. Förbundet skulle dock önska att alla åldrar omfattades av detta då det är ett vanligt problem att hemkommunen inte står för skolskjuts till förskola med teckenspråkig miljö.

Som nämnts i avsnitt 3 har ett antal myndigheter och organ beretts tillfälle att yttra sig över ett utkast till lagrådsremiss. *Skolverket*, *Skolinspektionen*, *Specialpedagogiska skolmyndigheten*, *Skolväsendets överklagandenämnd*, *Sveriges Kommuner och Landsting*, *Friskolornas riksförbund*, *Lärarnas Riksförbund* och *Läraryrket* tillstyrker eller har inga invändningar mot förslagen.

### Skälen för regeringens förslag

*Förskoleklassens elever ska få rätt till kostnadsfria skolmåltider...*

Utbildningen i förskoleklassen ska vara avgiftsfri och eleverna ska utan kostnad ha tillgång till böcker och andra läroverktyg som behövs för en tidsenlig utbildning (9 kap. 8 § skollagen). Däremot har eleverna i förskoleklassen i dag ingen rätt till kostnadsfria och näringsriktiga skolmåltider, till skillnad från eleverna i grundskolan, grundsärskolan, spe-

cialskolan och sameskolan. Enligt utredningen erbjuder dock i stort sett alla kommuner i dag kostnadsfria skolmältider även till eleverna i förskoleklassen. Regeringen delar utredningens uppfattning att skolplikt i en obligatorisk förskoleklass ska ge eleverna rätt till kostnadsfria näringsriktiga skolmältider på samma villkor som grundskolans elever. Även om förskoleklassen oftast bara rör sig om tre timmar per dag ligger detta i linje med att utbildningen i förskoleklassen ska vara avgiftsfri. Som utredningen anger finns det även ett pedagogiskt värde i att alla sexåringar får börja äta i skolmatsalen.

#### *... och till kostnadsfria skolskjuts*

I dag är hemkommunen skyldig att erbjuda kostnadsfri skolskjuts för elever i grundskolor med offentlig huvudman om eleven går i den skola som kommunen har placerat dem i och sådan skjuts behövs (10 kap. 32 § skollagen). Motsvarande rätt finns för elever i grundsärskolan. Kommunen ska också anordna skolskjuts för elever som väljer att gå i en annan skola, kommunal eller fristående, än den han eller hon annars skulle ha placerats i, om det kan ske utan organisatoriska eller ekonomiska svårigheter. Även elever i same- och specialskolan har rätt till kostnadsfria resor mellan skola och hem. Någon motsvarande rättighet för elever i förskoleklassen finns inte i dag. Enligt utredningen erbjuder dock majoriteten av kommunerna elever i förskoleklassen skolskjuts på samma villkor som grundskoleeleverna.

Utredningen föreslår att eleverna i den obligatoriska förskoleklassen, på motsvarande sätt som grundskoleeleverna, ska få rätt till kostnadsfri skolskjuts från en plats i anslutning till elevens hem till den plats där utbildningen bedrivs och tillbaka. Eleven ska få skolskjuts, om sådan behövs på grund av färdvägens längd, trafikförhållanden, elevens funktionsnedsättning eller någon annan särskild omständighet. I skollagspropositionen anges att kommunen fritt kan organisera skolskjutsverksamheten på lämpligt sätt med beaktande av bl.a. trafikförhållandena (prop. 2009/10:165 s. 381).

Regeringen anser att förslaget bör genomföras. Kostnadsfri skolskjuts är en viktig del av rätten till en likvärdig utbildning, vilket också framhålls i skollagspropositionen (s. 380). Rätten till skolskjuts innebär att kommunen ska pröva en förskoleklasslevers behov på motsvarande sätt som en grundskoleelevs och fatta ett överklagbart beslut i varje enskilt ärende. Beslutet får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol (se 28 kap. 5 § 5 skollagen).

Med anledning av vad *Synskadades Riksförbund* framför bör det framhållas att rätten till skolskjuts gäller även när elevens vårdnadshavare väljer en annan skola än den som kommunen skulle ha placerat eleven i, under förutsättning att det kan ske utan organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen. Detta villkor gäller för grundskolan i dag och utredningen har inte utrett några förändringar i den delen. Frågan om skolskjuts till förskola, som lyfts av *Riksförbundet DHB*, är inte heller något som utredningen har utrett och som kan tas om hand i denna lagrådsremiss.

## *Förskoleklasselever vid specialskola och sameskola bör få rätt till såväl resor som boende*

Elever i specialskolan och sameskolan har i dag rätt till de resor som krävs för utbildningen och staten ska stå för kostnaderna (12 kap. 25 § första stycket och 13 kap. 23 § första stycket skollagen). Dessa elever har även rätt till visst boende. En elev i special- eller sameskolan som till följd av skolgången måste bo utanför det egna hemmet har rätt till tillfredsställande förhållanden och staten ska svara för detta utan extra kostnader för eleven (nämnda paragrafers andra stycken).

Utredningen har föreslagit att förskoleklasseleverna vid special- och sameskolan ska få den rätt till resor som de elever som går i dessa skolformer har i dag. Utredningen har däremot inte föreslagit någon motsvarande rätt när det gäller elevernas boende eller resonerat kring frågan i betänkandet. Ingen remissinstans har yttrat sig i frågan. Enligt regeringens mening bör dock även förskoleklasseleverna vid dessa skolformer få en sådan rätt till boende som eleverna i årskurs 1 har när förskoleklassen blir obligatorisk. Detta bör gälla även om det i praktiken så gott som aldrig blir aktuellt för så unga barn. De föreslagna bestämmelserna om rätten till resor och boende bör utformas på samma sätt som motsvarande bestämmelser för special- och sameskolan (12 kap. 25 § och 13 kap. 23 §). En elev som till följd av skolgången måste bo utanför det egna hemmet har rätt till tillfredsställande förhållanden (jfr skollagspropositionen, prop. 2009/10:165 s. 398).

Specialpedagogiska skolmyndighetens och Sameskolstyrelsens beslut om resor och boende för eleverna i specialskolan och sameskolan får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol i fråga om resor (se 28 kap. 7 § 2 och 8 § 2) och hos Skolväsendets överklagandenämnd i fråga om boende (se 28 kap. 14 § första stycket 3 och 15 § första stycket 2). Det samma bör gälla för förskoleklasseleverna vid dessa skolenheter när de får motsvarande rättigheter.

## 10 Tidigare och senare skolstart

### 10.1 Femåringar ska få börja i förskoleklassen även framöver

**Regeringens förslag:** Ett barn ska få tas emot i förskoleklassen redan höstterminen det kalenderår då barnet fyller fem år. Femåringen ska då inte ha skolplikt men närvaroskyldighet.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer inte med regeringens förslag. Utredningen föreslår att femåringar inte längre ska få börja i förskoleklassen.

**Remissinstanserna:** Majoriteten av de remissinstanser som har yttrat sig har inga synpunkter på utredningens förslag. *Härnösands kommun* och *Synskadades Riksförbund* tillstyrker det. Enligt *Härnösands kommun*

är det i dag få femåringar som går i förskoleklass och förskolechefers bedömning är att det ofta sker utifrån vårdnadshavares önskemål om att följa äldre kamrater från förskola till skola och inte på grund av barnets utveckling och kunskapsgrad. Synskadades Riksförbund stödjer förslaget om att femåringar inte börjar i förskoleklass då denna kommer att bli mer inriktad på förberedelser inför grundskolans årskurs 1.

*Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO)* ställer sig frågande till att sexåringar ska få börja årskurs 1, men femåringar inte få börja förskoleklass, vilket gör att de yngre barnen som börjar skolan tidigare kommer att gå miste om det förberedande året i förskoleklass.

*Läraryrket, Friskolornas riksförbund* och *Nacka kommun* avstyrker utredningens förslag. Om möjligheten att börja årskurs 1 vid sex års ålder ska finnas kvar anser Läraryrket att en femåring enligt samma premisser bör kunna börja i förskoleklass. Läraryrket ser inga skäl till att en elev som börjar årskurs 1 tidigare skulle ha mindre behov av att förberedas för skolan. Friskolornas riksförbund vill inte stänga dörren för femåringar att gå i förskoleklass så kategoriskt som utredningen föreslår. Förbundet anser att den möjligheten ska finnas kvar men att det då får ske efter särskild prövning, på begäran av förälder. Enligt Nacka kommun riskerar det mervärde som skulle kunna uppnås i form av att förskoleklassens pedagogik även kommer att omfatta de få sexåringar som i dag inte är inskrivna i någon pedagogisk verksamhet att gå förlorad, om man samtidigt stänger ner den möjlighet som finns för femåringar att börja i förskoleklassen. Kommunen anser inte heller att det är motiverat att begränsa den flexibilitet som finns i dag för att börja tidigare i förskoleklassen eller i årskurs 1, om vårdnadshavarna begär det.

Som nämnts i avsnitt 3 har ett antal myndigheter och organ beretts tillfälle att yttra sig över ett utkast till lagrådsremiss. *Skolverket*, *Skolinspektionen*, *Skolväsendets överklagandenämnd*, *Specialpedagogiska skolmyndigheten* och *Sveriges Kommuner och Landsting* har inga invändningar mot förslaget att ett barn ska få tas emot i förskoleklassen redan höstterminen det kalenderår då barnet fyller fem år och att femåringen då inte ska ha skolplikt men närvaroskyldighet. *Friskolornas riksförbund* tillstyrker förslaget. Även *Läraryrket* anser att möjligheten bör finnas kvar. Förbundet anser att det bör förtydligas att samråd ska ske mellan vårdnadshavare, förskolechef och rektor.

## Skälen för regeringens förslag

### *Femåringar bör även framöver få börja i förskoleklassen*

Barn som är bosatta i Sverige ska i dag erbjudas förskoleklass fr.o.m. höstterminen det år då de fyller sex år, men de får också tas emot tidigare (9 kap. 5 § skollagen). Som anges i skollagspropositionen finns det således en möjlighet för huvudmännen att vara flexibla vid mottagandet av yngre barn och erbjuda utbildning utöver vad de är skyldiga att erbjuda (prop. 2009/10:165 s. 720). Utredningen har föreslagit att femåringar inte längre ska få börja i förskoleklassen. När alla sexåringar kommer att finnas i förskoleklassen med skolplikt blir uppdraget att förbereda dem för grundskolans årskurs 1 tydligare enligt utredningen. Samtidigt har förskolan fått en reviderad läroplan med större fokus på språkutveckling,

matematik, teknik och naturvetenskap som gör det möjligt att planera aktiviteter som kan stimulera även tidigt utvecklade femåringar. Utredningen anser därför att det naturliga är att femåringarna finns i förskolan, som är en frivillig skolform avpassad för barn som ännu inte har börjat fullgöra sin skolplikt.

Det finns i dag ett litet antal femåringar i förskoleklassen, ca 750 elever eller knappt 0,6 procent av eleverna (läsåret 2016/17). Av dessa är 432 flickor och 317 pojkar. Eftersom barns utveckling och lärande varierar, liksom födelsetiden under året, kan ett flexibelt skolsystem ha sina fördelar. En grundläggande utgångspunkt för utbildningen inom skolväsendet är att alla barn och elever ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt och att elever som lätt når kunskapskraven i skolan ska ges stimulans för att kunna nå längre i sin kunskapsutveckling (1 kap. 4 § och 3 kap. 3 § skollagen). Elever har också möjlighet att hoppa över årskurser i skolan om de har goda förutsättningar att delta i en högre årskurs än den som de normalt ska tillhöra (4 kap. 7 § skolförordningen [2011:185]).

Som *Läraryrket* och *SACO* framhåller kan det ifrågasättas varför sexåringar ska få börja i årskurs 1 i skolan men femåringar inte få börja i förskoleklassen. En sådan ordning innebär, till skillnad från i dag, att en tidigare start i grundskolan bara kan ske under förutsättning att barnet hoppar över förskoleklassen. Det innebär också att en femåring aldrig kan följa med en äldre årskull från förskolan till förskoleklassen.

Även en femåring som nått längre i sin utveckling än sina jämnåriga kan liksom en sexåring ha nytta av ett förberedande år i förskoleklassen för att väl klara övergången från förskolan till grundskolan. Regeringen anser därför, i likhet med *Läraryrket*, *Friskolornas riksförbund* och *Nacka kommun*, att den nuvarande möjligheten för femåringar att gå i förskoleklass inte bör tas bort. På samma sätt som i dag bör det vara en möjlighet om barnets vårdnadshavare önskar det, men ingen rättighet. I all verksamhet enligt skollagen ska också barnets bästa vara utgångspunkt (1 kap. 10 § skollagen). Vid tidigare övergångar mellan skolformer förs normalt en dialog mellan berörda skolformer och barnets vårdnadshavare med utgångspunkt i barnets bästa. Med de läroplansförändringar som trädde i kraft den 1 juli 2016 förtydligades också att förskolan, förskoleklassen och skolan ska samverka vid övergångar för att skapa sammanhang, kontinuitet och progression i barnens utveckling och lärande. Det ska även finnas samarbetsformer som syftar till att förbereda barnen och deras vårdnadshavare inför övergångar. Detta gäller även vid tidiga övergångar. Det är också naturligt att samråd sker mellan vårdnadshavare, förskolechef och rektor.

En femåring som börjar tidigare i förskoleklassen ska naturligtvis inte ha skolplikt då skolpliktsåldern föreslås inträda vid sex års ålder. Tvångsåtgärder som förelägganden till vårdnadshavarna för att få eleven till skolan är därför uteslutna (7 kap. 23 § skollagen). Det kan däremot diskuteras om femåringen ska ha någon skyldighet att närvara i utbildningen, när förskoleklassen blir en obligatorisk skolform. Med 2010 års skollag infördes en närvaroskyldighet för sexåringar som börjar tidigare i årskurs 1, dvs. ett år före skolpliktens inträde. I skollagspropositionen uttalades att deltagandet för dessa elever i och för sig är frivilligt, men om eleven deltar har han eller hon inte rätt att godtyckligt välja bort vissa

delar (prop. 2009/10:165 s. 706). Med en sänkt skolpliktsålder kan samma synsätt anses göra sig gällande i fråga om femåringar i förskoleklassen. För att förskoleklassen ska lyckas i sitt uppdrag att förbereda för fortsatt skolgång förutsätts att de barn som går där inte bara är inskrivna utan också deltar i verksamheten om de inte har giltiga skäl för att utebli. Bestämmelserna om bl.a. närvaroskyldighet och ledighet bör således gälla för alla elever i förskoleklassen. Eftersom det inte råder någon närvaroskyldighet i förskoleklassen i dag blir denna förändring en faktor som bör tas i beaktande inför en femårings eventuella start där.

## 10.2 Sexåringar ska få börja i årskurs 1 i skolan även framöver

**Regeringens förslag:** Ett barn ska få börja fullgöra skolplikten i grundskolan, sameskolan, specialskolan eller grundsärskolan höstterminen det kalenderår då barnet fyller sex år, om

- barnet då har gått ut förskoleklassen, eller
- barnets vårdnadshavare begär att barnet ska få börja direkt i någon av dessa skolformer utan att först ha gått ut förskoleklassen och barnet bedöms ha förutsättningar för det.

Bedömningen av barnets förutsättningar att hoppa över förskoleklassen och börja direkt i grundskolan eller sameskolan ska göras av rektorn som också ska fatta beslut i frågan. När det gäller specialskolan ska motsvarande bedömning göras och beslut fattas av Specialpedagogiska skolmyndigheten. När det gäller grundsärskolan ska bedömningen göras och beslutet fattas av barnets hemkommun.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer delvis med regeringens förslag. Utredningen föreslår att ett barn ska få börja fullgöra skolplikten direkt i grundskolan eller sameskolan om barnets vårdnadshavare begär det och rektorn bedömer att barnet har förutsättningar för detta. Utredningen föreslår dock ingen möjlighet till tidigare skolstart i specialskolan eller grundsärskolan.

**Remissinstanserna:** Majoriteten av remissinstanserna är positiva till förslaget. *Riksförbundet DHB för döva, hörselskadade barn och barn med språkstörning* instämmer i resonemanget om skolplikt för elever som på föräldrars önskemål börjar i grundskolan vid sex års ålder. Förbundet är generellt positivt till en mer flexibel skolstart där man tar hänsyn till varje individs mognad och förutsättningar. Enligt *Uddevalla kommun* bör med hänsyn till barnets bästa ett mottagande i grundsärskola kunna ske även vid sex års ålder, då det är olyckligt att barn som är utredda och har rätt att bli mottagna där inte kan bli det vid sex års ålder. Ofta får de lämna förskolan för att gå ett år i förskoleklass för att därefter börja i grundsärskolan, vilket innebär ett onödigt byte av verksamhet. Enligt *Uddevalla kommun* bör reglerna för grundsärskolan ses över och elever kunna börja i förskoleklass inom grundsärskolan. Ytterligare några remissinstanser, däribland *Specialpedagogiska skolmyndigheten* och *Handikappförbunden*, ser också fördelar med en förskoleklass inom

ramen för grundsärskolan. *Lunds kommun* framhåller de olika möjligheter som finns i dag för elever som ska tas emot i grundsärskolans årskurs 1, bl.a. att ansöka om tidigare skolstart och börja i årskurs 1 i grundsärskolan som sexåring. Kommunen anger också att alternativet att börja som sexåring i årskurs 1 enligt förslaget innebär ett beslut av rektor om lämplighet utifrån förutsättningar.

*Statens skolinspektion* anser att det vore bra om den föreslagna bestämmelsen om tidigare skolstart förtydligas så att det framgår att rektorn fattar beslutet om skolstart, om det står klart att det är rektorn som ska fatta det formella beslutet, och till vem vårdnadshavaren ska lämna sin begäran. Enligt Skolinspektionen kan också frågan ställas hur rektorns bedömning ska ske i praktiken eftersom rektorn inte tidigare träffat barnet. Även *Läraryförbundet* anser att det blir svårt för en rektor att bedöma elevens förutsättningar att delta eftersom sannolikt förskolechefen har bättre förutsättningar för att göra bedömningen. Enligt förbundet bör därför sådana beslut fattas inom ramen för en mer systematisk dialog mellan förskola och grundskola eller förskoleklass i samband med övergångar mellan skolformerna. Enligt *Härnösands kommun* kräver förslaget en mycket tydlig överlämning när det gäller barnets kunskapsutveckling och mognadsgrad från förskolan till grundskolans personal. *Specialpedagogiska skolmyndigheten* anser att Skolverket bör ges i uppdrag att ta fram stödjande dokument för hur rektor kan fatta beslut i frågor som rör tidigare eller senare skolstart.

*Nacka kommun* avstyrker förslaget att det ska krävas ett beslut av rektorn för att en sexåring ska få börja i grundskolans årskurs 1. Den flexibilitet som finns i dag för att börja tidigare i förskoleklassen och i årskurs 1, om vårdnadshavarna begär det, bör inte begränsas. Att sexåringarna får skolplikt är enligt kommunen inte en tillräcklig motivering för att öka den administrativa bördan på skolan och minska vårdnadshavarnas inflytande över sina barns skolgång.

Som nämnts i avsnitt 3 har ett antal myndigheter och organ beretts tillfälle att yttra sig över ett utkast till lagrådsremiss. *Skolverket*, *Skolinspektionen*, *Skolväsendets överklagandenämnd*, *Specialpedagogiska skolmyndigheten* och *Sveriges Kommuner och Landsting* har inga invändningar mot förslagen. Enligt *Friskolornas riksförbund* är det bra att regeringen föreslår en ökad flexibilitet i systemet för de barn som ska tas emot i grundsärskolan. Enligt *Läraryförbundet* är förskoleklassen en unik och betydelsefull del av elevers utbildning och en möjlighet att hoppa över den bör användas ytterst restriktivt. Det bör enligt förbundet vara rektorn som ska besluta om en elev ska flyttas från förskoleklass till årskurs 1, om eleven har goda förutsättningar att delta i utbildningen och elevens vårdnadshavare medger det. Om barnet går i förskolan bör det enligt förbundet vara förskolechefen som, i samråd med rektor i grundskolan, får besluta om det. Barn som har deltagit i förskoleklass från fem års ålder bör ha rätt att börja årskurs 1 vid sex års ålder. Det kan vidare enligt förbundet ibland finnas skäl att efter bedömning av berörd myndighet låta sexåringar börja i specialskolan eller grundsärskolan, även om ett bättre alternativ vore att de erbjuds förskoleklass inom specialskolans eller grundsärskolans regi.

## Skälen för regeringens förslag

*Ett barn kan i dag börja i skolan redan vid sex års ålder...*

Ett barns vårdnadshavare bestämmer i dag om barnet ska börja i grundskolan eller motsvarande skolformer vid sex eller sju års ålder. Om ett barns vårdnadshavare begär det hos hemkommunen ska nämligen barnet redan höstterminen det år då barnet fyller sex år jämföras med skolpliktiga barn i fråga om rätten att börja skolan (7 kap. 11 §). Någon skolplikt föreligger dock inte förrän påföljande år och tvångsåtgärder är därför uteslutna. Däremot har en sexåring som väljer att börja tidigare i skolan en skyldighet att delta i utbildningen på samma sätt som de sjuåriga eleverna (7 kap. 17 §).

Rätten för vårdnadshavarna att själva bestämma om ett barn ska börja i skolan vid sex eller sju års ålder infördes 1997. Innan dess kunde ett barn tillåtas att börja i skolan som sexåring om barnet bedömdes moget för skolgång. I förarbetena till reformen angavs att föräldrarna har de bästa förutsättningarna för att bedöma vilka förutsättningar barnet har att delta i skolans verksamhet. Både skolan och förskolan förutsattes vidare stödja föräldrarna när de ska avgöra den saken (prop. 1990/91:115 s. 49).

Rätten till tidigare skolstart gäller i dag för alla de skolformer inom vilka skolplikt kan fullgöras, dvs. utöver grundskolan även för same-skolan, specialskolan och grundsärskolan. I förarbetena anges dock att skolstart i förtid sällan blir aktuell för den som ska gå i specialskolan eller särskolan (prop. 1985/86:10 s. 86 och prop. 1990/91:115 s. 68).

Möjligheten till tidigare skolstart i grundskolan och motsvarande skolformer utnyttjas i en relativt liten omfattning. I genomsnitt har ca 1 300 barn årligen börjat årskurs 1 som sexåringar de senaste fem åren. Andelen barn som börjat tidigare i skolan har gått från 1,3 procent läsåret 2012/13 till 1,0 procent läsåret 2016/17. Trenden verkar alltså vara att allt färre utnyttjar möjligheten.

*... och ska kunna börja grundskolan redan vid sex års ålder även framöver under vissa förutsättningar*

Utredningen ser inget skäl att avskaffa möjligheten för sexåringar att kunna börja i årskurs 1 i grundskolan om föräldrarna så önskar. Däremot föreslås att sexåringen då, till skillnad mot i dag, ska få skolplikt. Skolplikten ska inträda samtidigt för alla sexåringar, oavsett om de går i förskoleklassen eller börjar i årskurs 1 i grundskolan. Regeringen delar denna ståndpunkt.

Enligt utredningen bör dock vårdnadshavarnas önskemål om tidigare skolstart kompletteras med en rektorsbedömning av elevens förutsättningar för att börja direkt i årskurs 1 i stället för i förskoleklassen. Bedömningen av elevens förutsättningar ska enligt utredningen göras på ett liknande sätt som när rektorn ska besluta om en elev får hoppa över en av årskurserna i grundskolan (4 kap. 4–7 §§ skolförordningen). I båda fallen kan elevens skolplikt komma att förkortas med ett år och vikten av detta bör enligt utredningen markeras genom att den som kommer att vara pedagogiskt ansvarig för eleven får fatta beslutet.

Regeringen föreslår till skillnad mot utredningen att den möjlighet som finns i dag för femåringar att börja i förskoleklassen ska finnas kvar (se

avsnitt 10.1). Bestämmelserna om tidigare start i grundskolan eller motsvarande skolformer måste anpassas efter det. Ett barn som har tagits emot i förskoleklassen ett år tidigare än normalt bör naturligtvis, som även *Läraryförbundet* framhåller, också få fortsätta sin skolgång till grundskolan eller en motsvarande skolform därefter. Den som har tagits emot i förskoleklassen vid en viss skolenhet har också rätt att fortsätta sin utbildning i grundskolan eller grundsärskolan vid samma skolenhet (10 kap. 31 § första stycket och 11 kap. 30 § första stycket skollagen). I likhet med utredningen anser regeringen också att ett barn bör kunna gå om förskoleklassen om vårdnadshavarna begär det och det finns särskilda skäl för det (se avsnitt 10.3).

När det gäller sexåringar som inte har gått i förskoleklassen delar däremot regeringen utredningens uppfattning om att vårdnadshavarnas önskemål om tidigare start i grundskolan lämpligen bör kompletteras med en bedömning från skolans sida med utgångspunkt i barnets bästa. När förskoleklassen blir obligatorisk gäller frågan inte längre tidigare start i det obligatoriska skolväsendet som i dag utan om ett skolpliktigt läsår i förskoleklassen ska få hoppas över. Om man jämför med en elevs uppflyttning till högre årskurser i den fortsatta skolgången är det frågor som naturligen inte vårdnadshavarna själva bestämmer över utan beslutanderätten ligger hos rektorn.

*Läraryförbundets* förslag att en elev i förskoleklass ska kunna flyttas från förskoleklass till årskurs 1 efter beslut av rektor, om eleven har goda förutsättningar att delta i utbildningen och vårdnadshavare medger det samt att en elev ska kunna hoppa över förskoleklassen efter beslut av förskolechef, om eleven har goda förutsättningar att delta i utbildningen och vårdnadshavare medger det, avviker från utredningens förslag. Att en förskolechef skulle besluta om ett barns tidigare start i en grundskola väcker vissa betänkligheter då det är fråga om två skilda skolformer som kan ha olika huvudmän. Däremot är det, som utredningen anger, naturligt att samråd sker med den som varit pedagogiskt ansvarig för eleven i förskolan. Även om jämförelser kan göras med eleverns uppflyttning till högre årskurser skiljer sig vidare situationen åt med hänsyn till att barnet ännu inte har börjat i skolan. Regeringen delar därför utredningens uppfattning att barnets vårdnadshavare bör kunna begära, och inte bara medge, tidigare start i årskurs 1 och att frågan då bör avgöras av rektorn. Detsamma bör, i enlighet med utredningens förslag, gälla vid tidigare start i sameskolan.

Det förtjänar också att framhållas att en rektorsbedömning blir aktuell i mindre omfattning med regeringens förslag jämfört med utredningens, eftersom en sådan bedömning inte ska göras om barnet har gått i förskoleklassen som femåring. Femåringen har då genomgått läsåret i förskoleklassen med närvaroskyldighet (se avsnitt 10.1).

#### *Även möjligheten till tidigare skolstart i specialskolan och grundsärskolan bör finnas kvar*

Utredningen föreslår inte att det ska vara möjligt med en tidigare skolstart i specialskolan eller grundsärskolan. Utredningen anger dock inte varför denna möjlighet, som finns i dag, ska tas bort. Som anges i förarbetena till gällande bestämmelser om tidigare skolstart blir det i och för

sig sällan aktuellt i dessa skolformer. Det finns dock barn som börjar som sexåringar i dessa skolformer på vårdnadshavarnas begäran och regeringen är tveksam till att helt stänga denna möjlighet. En flexibilitet i systemet kan vara till barnets bästa i ett enskilt fall. Som flera remissinstanser, däribland *Specialpedagogiska skolmyndigheten* och *Handikappförbunden*, framhåller kan det t.ex. vara bäst för ett barn som ska tas emot i grundsärskolan att få börja där direkt som sexåring. En utgångspunkt är också att regleringen skolformerna emellan bara bör skilja sig åt när det finns skäl för det. Bestämmelserna om möjligheten för en elev att hoppa över en årskurs gäller i dag för grundskolan, sameskolan, specialskolan och grundsärskolan (4 kap. 4 och 7 §§ skolförordningen). Regeringen anser att möjligheten att hoppa över det inledande läsåret i förskoleklassen och starta tidigare i årskurs 1 bör finnas för eleverna i samtliga dessa skolformer.

Däremot bör även i dessa fall vårdnadshavarnas önskemål om tidigare skolstart kompletteras med en bedömning utifrån barnets bästa. Frågan om mottagande i specialskolan och grundsärskolan prövas i dag av Specialpedagogiska skolmyndigheten respektive av barnets hemkommun efter noggranna och omfattande utredningar (7 kap. 5 och 6 §§ skollagen). Bedömningen av barnets förutsättningar för att hoppa över förskoleklassen bör därför rimligen göras av dessa instanser. Det förtjänar att framhållas att gruppen sexåringar som vill börja tidigare i special- eller grundsärskolan och som dessutom inte gått i någon förskoleklass är ytterst liten.

#### *Närmare om bedömningen i frågan om tidigare skolstart*

Enligt utredningen ska rektorn i varje enskilt fall bedöma elevens förutsättningar för tidigare skolstart när vårdnadshavarna begär det. Med elevens förutsättningar att delta i utbildningen avses en allmän bedömning av elevens utvecklingsnivå i jämförelse med ett år äldre elever. Detta innebär dock inte någon form av obligatoriska tester eller ”skolmognadsprov”. Tester och prov får för övrigt normalt inte utgöra villkor för antagning eller grund för urval till en skolenhet eller villkor för fortsatt utbildning vid en skolenhet (se bl.a. 10 kap. 9 § skollagen). Bedömningen ska enligt utredningen i stället göras på liknande sätt som när rektorn i dag ska bedöma och besluta om en elev får hoppa över en av årskurserna 1–9 i grundskolan. Dagens bestämmelse innebär att rektorn får besluta att en elev ska flyttas till en högre årskurs än den som eleven redan tillhör eller normalt ska tillhöra, om eleven har goda förutsättningar att delta i denna utbildning och elevens vårdnadshavare medger det (4 kap. 7 § skolförordningen). Rektorn kan även väga in om skolans sätt att arbeta passar för ett yngre barn. Bedömningen ska självklart utgå från det som bedöms vara bäst för barnet (1 kap. 10 § skollagen).

Som *Skolinspektionen* påpekar kan bedömningen bli lite mer speciell när rektorn inte träffat barnet. Det är dock som utredningen anger naturligt att samråd sker med den som varit pedagogiskt ansvarig för eleven i förskolan. Förskolans personal, som ju känner barnet, bör också vara väl förtrogna med innehållet i den skolverksamhet barnet kommer att delta i. Likaså kan givetvis vårdnadshavarnas uppfattningar vara värdefulla.

Bedömningen bör vidare göras i god tid innan skolstarten så att både barn och föräldrar kan förbereda sig på en eventuell tidigare skolstart.

Som *Härnösands kommun* framhåller kräver tidigare skolstart en mycket tydlig överlämning när det gäller barnets kunskapsutveckling och mognadsgrad från förskolans till grundskolans personal. Även *Läraryrket* pekar på vikten av dialog mellan förskolechef och rektor vid övergångar mellan skolformerna. Regeringen delar den uppfattningen och vid de läroplansförändringar som trädde i kraft den 1 juli 2016 förtydligades även avsnitten om övergång och samverkan. Det framgår nu av läroplanerna att förskolan, förskoleklassen och skolan ska samverka med varandra på ett förtroendefullt sätt för att stödja barnens utveckling och lärande. Inför övergångar ska skolformerna utbyta kunskaper, erfarenheter och information om innehållet i utbildningen för att skapa sammanhang, kontinuitet och progression i elevernas utveckling och lärande. Det ska även finnas samarbetsformer som syftar till att förbereda barnen och deras vårdnadshavare inför övergångar från bl.a. förskolan till skolan. Rektorn har även ett särskilt ansvar för att samverkan kommer till stånd med förskolan för att skapa förutsättningar för en samsyn och ett förtroendefullt samarbete enligt läroplanerna. Detta gäller oavsett vid vilken ålder övergången sker. Det är också viktigt att ett barn inte ska börja ”på prov” i skolan en viss tid då det kan vara förenat med uppbrott och en känsla av misslyckande.

Att sexåringarna får skolplikt är enligt *Nacka kommun*, som avstyrker förslaget, inte en tillräcklig motivering för att öka den administrativa bördan på skolan. Eftersom regeringen till skillnad från utredningen föreslår att femåringar ska få gå i förskoleklassen och att en rektorsbedömning bara ska göras om barnet inte har gått där, blir dock en sådan bedömning mer sällan aktuell. Det fåtal sexåringar som vill hoppa över den obligatoriska förskoleklassen bedöms bara innebära en marginellt ökad administration för några få rektorer varje år.

Enligt *Skolinspektionen* är det bra om det tydliggörs i bestämmelsen om tidigare skolstart att det är rektorn som ska fatta beslutet, om det är klart att det är rektorn som ska fatta det formella beslutet, och till vem vårdnadshavarna ska rikta sin begäran. Regeringen anser att det ska förtydligas i bestämmelsen att den rektor som gör bedömningen också ska fatta beslutet. De närmare rutinerna för detta bör dock huvudmännen utforma.

Utredningen har inte föreslagit någon möjlighet att överklaga en rektors bedömning i fråga om tidigare skolstart och ingen remissinstans har någon invändning mot det. Detta rimmar också med vad som gäller övriga rektorsbeslut om elevers uppflyttning till högre årskurser (4 kap. 4–7 §§ och 15 kap. 1 § skolförordningen). Samma synsätt gör sig gällande vid en bedömning om tidigare start i specialskolan eller grundskolskolan. Frågan om ett barn överhuvudtaget ska tas emot i dessa skolformer får dock överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd (28 kap. 12 § första stycket 1 och 14 § första stycket 1 skollagen).

Möjligheten att hoppa över en årskurs i grundskolan och motsvarande skolformer på den grunden att eleven har goda förutsättningar att delta i utbildningen i en högre årskurs finns också genom hela skolgången (4 kap. 7 § skolförordningen), dvs. skolplikten kan komma att förkortas även om barnet inte har startat tidigare i skolan.

## 10.3 Skolplikten kan skjutas upp och förskoleklassen kan gås om

**Regeringens förslag:** Ett barn ska få börja fullgöra sin skolplikt först höstterminen det kalenderår då barnet fyller sju år om det finns särskilda skäl. Hemkommunens beslut om uppskjuten skolplikt ska liksom i dag kunna överklagas. Ett barn som beviljas uppskjuten skolplikt ska erbjudas förskola.

**Regeringens bedömning:** Ett barn bör få gå i förskoleklassen ytterligare ett läsår om barnets vårdnadshavare begär det och det finns särskilda skäl.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag och bedömning.

**Remissinstanserna:** De remissinstanser som kommenterar förslaget är positiva, däribland *Försäkringskassan*, *Specialpedagogiska skolmyndigheten*, *Handikappförbunden*, *Läraryrket*, *Riksförbundet DHB för döva, hörselskadade barn och barn med språkstörning*, *Synskadades Riksförbund* och *Riksförbundet FUB för barn, unga och vuxna med utvecklingsstörning*. Flera av dem instämmer i att det är viktigt att den flexibilitet som finns i dag behålls. För elever med funktionsnedsättning kan det vara viktigt att skolplikten inte får en för strikt tillämpning och därför bör skolstarten kunna skjutas upp.

*Skolväsendets överklagandenämnd* anser att rektorns beslut i fråga om ytterligare år i förskoleklass ska få överklagas till överklagandenämnden.

Som nämnts i avsnitt 3 har ett antal myndigheter och organ beretts tillfälle att yttra sig över ett utkast till lagrådsremiss. *Skolväsendets överklagandenämnd* anger att nämnden inte har några ytterligare synpunkter. *Läraryrket* instämmer i att en elev bör kunna få gå i förskoleklassen ytterligare ett läsår om vårdnadshavaren begär det och det finns särskilda skäl. Enligt förbundet bör detta dock tillämpas restriktivt eftersom flera omfattande studier visar på negativa effekter av att gå om en årskurs.

### Skälen för regeringens förslag och bedömning

*En sexåring ska kunna få skolplikten uppskjuten...*

Regeringen är angelägen om att den flexibilitet som finns i reglerna om skolplikt i dag inte ska bli mindre när skolplikten också ska gälla sexåringar. Liksom i dag bör därför påbörjandet av skolplikten kunna skjutas upp ett år om barnets vårdnadshavare begär det och det finns särskilda skäl för det. Flera remissinstanser framhåller också att det är viktigt att denna flexibilitet finns kvar i systemet. Ett barn som får uppskjuten skolplikt börjar således fullgöra sin skolplikt det år då barnet fyller sju år och normalt sker detta i förskoleklassen (föreslagna 7 kap. 4 §). Det betyder att eleven sedan kan fortsätta till årskurs 1 i grundskolan eller motsvarande skolformer det år då barnet fyller åtta år. Såsom i dag bör hemkommunen fatta beslut om uppskjuten skolplikt och beslutet bör kunna överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd.

Särskilda skäl för att skjuta upp skolplikten kan som utredningen anger exempelvis handla om barn med utvecklingsstörning, en funktionsned-

sättning eller en sjukdom. I förarbetena till den nuvarande bestämmelsen om uppskjuten skolplikt anges att det för enstaka barn kan finnas behov av att börja i skolan senare. Exempel på särskilda skäl kan vara om ett barn fötts mycket sent på året och under förskoletiden orienterat sig mot och identifierat sig med barn födda ett år senare. Ytterligare exempel kan vara att barnet tillbringat kort tid i Sverige eller har sitt hem långt från skolorten och därför inte kan bo hemma under veckorna (prop. 1997/98:6 s. 48).

I dag är det möjligt för en vårdnadshavare att välja förskola för en sex-åring. Barn som inte har börjat i förskoleklassen eller i någon utbildning för fullgörande av skolplikt ska erbjudas förskola (8 kap. 3 §). Denna möjlighet bör finnas kvar om det finns särskilda skäl för att skjuta upp skolplikten. Vårdnadshavarna bör då kunna välja, utifrån barnets bästa, om de vill låta barnet vara i förskolan. Det kan dock som utredningen anger antas bli mindre vanligt med uppskjuten skolplikt, eftersom det kommer att gälla att skjuta upp starten i förskoleklassen, inte som nu starten i skolans årskurs 1.

#### *... och en elev bör kunna gå om förskoleklassen*

Som huvudregel föreslås skolplikten inträda i samband med starten i förskoleklassen vid sex års ålder. Eleven fortsätter sedan normalt sin skolgång till årskurs 1 som sjuåring. Det kan dock hända att en elevs vårdnadshavare önskar att eleven ska få vänta ytterligare ett år med övergången till årskurs 1. Regeringen instämmer i utredningens bedömning att eleven då bör kunna gå i förskoleklassen ytterligare ett läsår, dvs. gå om förskoleklassen, om det finns särskilda skäl. Rektorn bör pröva frågan, utifrån barnets bästa, på begäran av elevens vårdnadshavare.

Enligt utredningen kan detta jämföras med den bedömning som rektor bör göra vid uppflyttning till en högre årskurs i grundskolan och som i dag regleras i skolförordningen (4 kap. 4–6 §§). Sådana beslut går inte att överklaga i dag och utredningen ser heller inga skäl att införa en sådan möjlighet. *Skolväsendets överklagandenämnd* anser däremot att rektorns beslut i fråga om en sjuåring ska gå ytterligare ett år i förskoleklass ska få överklagas till nämnden. Enligt överklagandenämnden ska situationen att ett barn vill gå ett extra år i förskoleklassen och börja i grundskolan vid åtta års ålder snarare jämföras med vad som gäller i dag om uppskjuten skolplikt för ett barn som är eller ska fylla sju år. Det är enligt nämnden fråga om vårdnadshavare som anser att det finns särskilda skäl för deras sjuåriga barn att få vänta ett år med att börja i årskurs 1 i grundskolan.

Regeringen anser, som angetts tidigare, att hemkommunens prövning av frågan om uppskjuten skolplikt med ett år liksom i dag bör kunna överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd. Själva inträdet i en skolpliktig utbildning är speciellt och innebär en stor förändring jämfört med att delta i en frivillig skolform som förskolan. Förskoleklassens uppdrag har också förstärkts i läroplanerna under 2016 och det finns nu ett tydligare fokus på att förbereda för kommande årskurs 1. Regeringen anser att det mot denna bakgrund är naturligt att själva starten i det obligatoriska skolväsendet har en särställning som motiverar att beslut i den frågan bör kunna överklagas. När det gäller en sjuåring extra år i

den förberedande förskoleklassen är det viktigt att komma ihåg att detta bara bör kunna ske på begäran av elevens vårdnadshavare, dvs. aldrig mot deras vilja. Om det begärs måste vidare rektorn bedöma om eleven ska stanna kvar ytterligare ett år i förskoleklassen eller fortsätta sin skolgång till årskurs 1 med barnets bästa som utgångspunkt (1 kap. 10 § skollagen). Till skillnad från i dag när vårdnadshavarna önskar uppskjuten start i årskurs 1 är situationen då den att eleven redan har gått ett helt läsår i förskoleklassen, vilket inte alls behöver vara fallet när förskoleklassen är frivillig. Därtill har eleven redan genomgått ett läsår med skolplikt och närvaroskyldighet.

Regeringen delar mot denna bakgrund utredningens uppfattning att rektorns beslut i fråga om ett extra år i förskoleklassen snarare kan jämföras med bl.a. rektorsbeslut i frågan om en elev ska få gå om en årskurs på begäran av vårdnadshavarna och att det bör behandlas på samma sätt i överklagandehänseende, dvs. inte kunna överklagas. Systemet bör vara konsekvent i detta avseende. När det gäller barnens övergång från det förberedande läsåret i förskoleklassen till årskurs 1 bör det också framhållas att varje barn har rätt till en utbildning som är anpassad till det enskilda barnets behov, utveckling och mognadsgrad. De barn som är i behov av särskilt stöd ska också få det inom skolans ram.

## 11 Obligatorisk förskoleklass vid andra skolformer än grundskolan

### 11.1 Sameskolan

<p><b>Regeringens bedömning:</b> En sexåring bör kunna fullgöra det första året av skolplikten i förskoleklassen vid en skolenhet med sameskola.</p>
--

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** Ingen remissinstans har någon invändning mot förslaget. *Specialpedagogiska skolmyndigheten* och *Diskrimineringsombudsmannen* som yttrar sig i frågan är båda positiva till förslaget.

#### Skälen för regeringens bedömning

Sameskolan omfattar årskurs 1–6 och ska ge en utbildning med samisk inriktning (13 kap. 2 och 3 §§ skollagen). Det finns fem sameskolor i landet på orterna Karesuando, Kiruna, Gällivare, Jokkmokk och Tärnaby. Förskoleklass och fritidshem finns vid samtliga enheter. Förskoleklassens uppdrag har den 1 juli 2016 förtydligats även i förordningen (SKOLFS 2010:251) om läroplan för sameskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall (se avsnitt 6.1).

Enligt utredningen finns de flesta barn som ska börja i årskurs 1 i sameskolan också i den samiska förskoleklassen. Regeringen instämmer i utredningens förslag att det ska vara möjligt för en sexåring att fullgöra

det första året av skolplikten i förskoleklassen vid en skolenhet med sameskola.

Skollagens 9 kap. om förskoleklassen gäller redan i dag för förskoleklassen vid sameskolan. De förändringar i fråga om förskoleklassen som regeringen föreslår kommer därför att gälla även för förskoleklassen vid sameskolan när sexåringarna får skolplikt. Sameskolan erbjuder dock redan i dag måltider och resor till förskoleklass eleverna (se avsnitt 9).

## 11.2 Specialskolan

**Regeringens bedömning:** En sexåring bör kunna fullgöra det första året av skolplikten i förskoleklassen vid en skolenhet med specialskola.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** Majoriteten har inga invändningar mot förslaget. *Diskrimineringsombudsmannen, Riksförbundet DHB för döva, hörselskadade barn och barn med språkstörning* är positiva till förslaget liksom *Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM)*. Enligt SPSM innebär obligatorisk förskoleklass i specialskolans regionala skolenheter att eleverna tidigare får tillgång till det elevnära språkstödet vilket ger möjligheter för en positiv kunskapsutveckling. Däremot ställer sig SPSM tveksam till om målgruppen för de nationella specialskolorna ska omfattas av förslaget och avstyrker det. Enligt SPSM bör vidare Nämnden för mottagande i specialskolan och för Rh-anpassad utbildning fatta beslut inför mottagande i förskoleklassen om förskoleklassen blir obligatorisk.

Som nämnts i avsnitt 3 har vissa myndigheter och organ beretts tillfälle att yttra sig över ett utkast till lagrådsremiss. *Specialpedagogiska skolmyndigheten* anger att myndigheten inte har några synpunkter utöver vad som tidigare framförts om att Nämnden för mottagande bör fatta beslutet om mottagande.

### Skälen för regeringens bedömning

*Ett barn kan gå i förskoleklass vid specialskolan...*

Staten är genom Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) huvudman för specialskolan samt för förskoleklass och fritidshem vid skolenheter med specialskola (2 kap. 4 § skollagen). Barn som på grund av sin funktionsnedsättning eller andra särskilda skäl inte kan gå i grundskolan eller grundsärskolan ska tas emot i specialskolan om de är dövblinda eller annars är synskadade och har ytterligare funktionsnedsättning, i annat fall är döva eller hörselskadade, eller har en grav språkstörning. Frågan om mottagande i specialskolan prövas av SPSM och ett beslut om mottagande ska föregås av en utredning som omfattar en pedagogisk, psykologisk, medicinsk och social bedömning (7 kap. 6 § skollagen). Specialskolan omfattar årskurs 1–10 (12 kap. 3 § skollagen).

Specialskolan har skolenheter för elever från hela landet (riksskolor) och skolenheter med regionala upptagningsområden (regionskolor). Riksskolor ska finnas för elever som har en grav språkstörning samt är dövblinda eller i annat fall är synskadade och har ytterligare funktionsnedsättning eller är döva eller hörselskadade och som på grund av utvecklingsstörning inte kan få sin utbildning i en regionskola. Regionskolorna är avsedda för döva eller hörselskadade elever som inte behöver utbildning med särskilda insatser vid riksskolorna (8–10 §§ förordningen [2011:130] med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten). Förskoleklassen vid specialskolan infördes 2010 i samband med den nya skollagen och är fortfarande i ett uppbyggnadsskede. År 2016 fanns 33 barn i förskoleklass vid specialskolan och de flesta barn som inte har gått i förskoleklassen i SPSM:s regi bedöms enligt utredningen ha gått i förskoleklassen, alternativt i pedagogisk omsorg, i hemkommunen. I flera fall har de gått i språkförskola eller liknande verksamhet. Förskoleklassens uppdrag har den 1 juli 2016 förtydligats även i förordningen (SKOLFS 2010:250) om läroplan för specialskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall (se avsnitt 6.1). För att ett barn ska tas emot i förskoleklassen vid en specialskola ska barnet enligt SPSM:s interna regler ha en sådan funktionsnedsättning som motiverar att barnet också kan komma att tas emot i den specialskola, där barnet går i förskoleklassen. Den sexåring som inte tas emot i förskoleklassen vid specialskolan kan dock gå i en kommunal eller fristående förskoleklass.

Det formella beslutet om mottagande i specialskolan fattas inför starten i årskurs 1 i specialskolan. Inom SPSM finns det ett särskilt beslutsorgan som benämns Nämnden för mottagande i specialskolan och för Rh-anpassad utbildning. Enligt myndighetens instruktion ska nämnden bl.a. pröva frågor om mottagande i specialskolan enligt 7 kap. 6 § skollagen. SPSM har framfört att nämnden även borde fatta beslut inför mottagande i förskoleklassen om den blir obligatorisk. Det skulle bl.a. underlätta för vårdnadshavare om de bara behövde söka en gång och den teoretiska risken att nämnden fattar ett annat beslut än rektor skulle förhindras. Enligt utredningen kan det hända att en sexåring som har tagits emot i förskoleklassen enligt beslutsunderlag från rektorn senare inte bedöms motsvara kriterierna i 7 kap. 6 § skollagen för att tas emot i specialskolan av Nämnden för mottagande i specialskolan och för Rh-anpassad utbildning. Enligt utredningen kräver dock inte förslaget om skolplikt att det formella beslutet om att tas emot i specialskolan fattas redan inför starten i förskoleklassen, eftersom förskoleklassens syfte, uppdrag och omfattning inte kommer att förändras jämfört med i dag. I skollagens mening är det ingen skillnad på förskoleklassen vid en specialskola eller vid en grundskola. Att verksamheten sedan utformas annorlunda beror på behoven hos de elever som går där. Regeringen instämmer i att en obligatorisk förskoleklass inte kräver att det formella beslutet om att tas emot i specialskolan fattas redan inför starten i den förberedande skolformen förskoleklass. Om ett barn ska tas emot i specialskolan prövas i dag utifrån om barnet inte kan gå i grundskolan eller grundsärskolan. Målgruppen för förskoleklassen är däremot inte definierad i skollagen. Frågan om ett beslut inför ett barns start i förskoleklassen även skulle innebära mottagande i specialskolan skulle

mot denna bakgrund behöva utredas närmare inför eventuella förslag till förändringar på området.

*... och alla barn ska ha rätt till förskoleklass*

Som SPSM framhåller innebär en obligatorisk förskoleklass i specialskolans regionala skolenheter att eleverna tidigare får tillgång till det elevnära språkstödet vilket ger möjligheter för en positiv kunskapsutveckling. SPSM ställer sig dock tveksam till om målgruppen för de nationella specialskolorna (Hällsboskolan, Ekeskolan och Åsbackaskolan) ska omfattas av förslaget om obligatorisk förskoleklass. Barnens ålder, långa resvägar och i de flesta fall komplexa studiesituation talar enligt myndigheten emot förslaget.

Alla barn har rätt till en fungerande utbildning oavsett funktionsförmåga. För att skolväsendet ska ge alla barn en bra utbildning måste hänsyn tas till barnens behov i alla skolformer. Elever som till följd av funktionsnedsättning har svårt i skolan ska också ges stöd som syftar till att så långt som möjligt motverka funktionsnedsättningens konsekvenser (1 kap. 4 § och 3 kap. 3 § skollagen). Den kompetens SPSM erbjuder kompletterar de specialpedagogiska resurser som finns i kommuner och fristående verksamheter. När en placering i en förskoleklass vid en nationell specialskola, en s.k. riksskola, inte är lämplig bör barnet t.ex. kunna börja fullgöra sin skolplikt i en förskoleklass vid en närmare grundskola. Målgruppen för de nationella specialskolorna bestäms vidare formellt, som angetts tidigare, först ett år senare inför starten i årskurs 1. Det är också vanligt att elever i specialskolans målgrupp börjar i specialskolan först efter en tid i grundskolan.

För vissa barn kan det också bli aktuellt att skjuta upp skolstarten och gå kvar i förskolan som sexåring. Särskilda skäl för uppskjuten skolplikt kan t.ex. vara att barnet har en funktionsnedsättning som talar för det. Ytterligare exempel är enligt förarbetena att barnet har sitt hem långt från skolorten och därför inte kan bo hemma under veckorna (prop. 1997/98:6 s. 48, se avsnitt 10.3). I all verksamhet enligt skollagen ska vidare utgångspunkten vara barnets bästa (1 kap. 10 § skollagen). Portalparagrafen om hänsyn till barnets bästa innebär att ett barnrättsperspektiv måste anläggas inför alla beslut och åtgärder som rör barn. Regeringen föreslår också att förskoleklasseleverna vid specialskolan ska få rätt till de resor som krävs för utbildningen samt rätt till tillfredsställande förhållanden om eleven till följd av skolgången måste bo utanför det egna hemmet (se avsnitt 9). Kostnadsfria resor liksom skolmåltider erbjuds dock redan i dag av specialskolan. Kommunala och fristående förskoleklasser kan också vända sig till SPSM för att få råd och stöd i specialpedagogiska frågor när det gäller barn med funktionsnedsättning (se 2 § förordningen [2011:130] med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten). SPSM har erfarenhet och kunskap för att bidra med sin kompetens i samverkan med kommuner och fristående skolor.

Mot denna bakgrund anser regeringen att barn inte bör undantas från obligatoriet att gå i förskoleklass på den grunden att de hör till målgruppen för de nationella specialskolorna. Regeringen anser, i likhet med utredningen, att det ska vara möjligt för en sexåring att fullgöra det första

året av skolplikten i förskoleklassen antingen i en vanlig förskoleklass eller i en förskoleklass vid en skolenhet med specialskola.

### 11.3 Grundsärskolan

**Regeringens förslag:** Ett barn som ska tas emot i grundsärskolan ska få börja fullgöra skolplikten i grundsärskolan om barnets vårdnadshavare begär det hos hemkommunen och barnet har beviljats uppskjuten skolplikt.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer inte med regeringens förslag. Utredningen föreslår att alla barn som tillhör grundsärskolans målgrupp ska fullgöra det första året av skolplikten i förskoleklassen, normalt vid en grundskola.

**Remissinstanserna:** Majoriteten har inga invändningar mot utredningens förslag. Flera remissinstanser har dock invändningar. *Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM)* anser att man bör överväga om inte obligatorisk förskoleklass ska kunna genomföras inom ramen för grundsärskolan. *Autism- och Aspergerförbundet* föreslår, vilket *Handikappförbunden* ställer sig bakom, att det införs en förskoleklass för barn som tillhör särskolans målgrupp när det gäller barn som redan har en konstaterad utvecklingsstörning och autism då de är sex år gamla. *Uddevalla kommun* framhåller att gällande regler för grundsärskolan bör ses över och menar att ett mottagande i särskola med hänsyn till barnets bästa bör kunna ske även vid sex års ålder. *Lunds kommun* är positiv till förslaget om obligatorisk förskoleklass men pekar på de många alternativ som finns i dag för elever som ska mottas i grundsärskolans årskurs 1.

SPSM framhåller att barn med utvecklingsstörning har olika behov. För några klarläggs det tidigt att de tillhör särskolans målgrupper. För andra utreds behoven senare. För att underlätta för dem alla bör man överväga att tydligare formulera förslaget utifrån deras behov. Myndigheten anser att det finns en risk att barn med utvecklingsstörning först går i förskola och sedan byter grupp till en förskoleklass för att ett år senare byta igen till grundskola. Av den anledningen bör man enligt myndigheten överväga om inte obligatorisk förskoleklass ska kunna genomföras inom ramen för grundsärskolan. SPSM anser också att samverkan mellan förskoleklassen och grundsärskolan behöver tydliggöras.

Enligt *Uddevalla kommun* är det olyckligt att de barn som är utredda och har rätt att bli mottagna i grundskola inte kan bli det vid sex års ålder. Oftast får de lämna förskolan för att gå ett år i förskoleklass för att därefter börja i grundskolan. Detta innebär ett onödigt byte av verksamhet. Även *Autism- och Aspergerförbundet* anser att det finns barn inom den här gruppen som skulle gynnas av en förskoleklass för barn som tillhör grundsärskolans målgrupp då det gäller tillgång till en anpassad lärmiljö. Förbundet menar att det ska vara obligatoriskt för huvudmannen att erbjuda förskoleklass för barn som tillhör grundsärskolans målgrupp men frivilligt att delta. Därutöver ska det fortsatt finnas möjlighet att välja att ha kvar barnet i förskolan ett år till eller att barnet går i den grundskoleförberedande förskoleklassen.

Som nämnts i avsnitt 3 har ett antal myndigheter och organ beretts tillfälle att yttra sig över ett utkast till lagrådsremiss. *Skolverket, Skolinspektionen, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Skolväsendets överklagandenämnd och Sveriges Kommuner och Landsting* har inga invändningar mot förslaget. Enligt *Friskolornas riksförbund*, som tillstyrker förslaget, är det bra att regeringen föreslår en ökad flexibilitet i systemet för de barn som ska tas emot i grundsärskolan.

### **Skälen för regeringens förslag**

*Många barn som ska gå i grundsärskola kan först gå i förskoleklass...*

Grundsärskolan ska ge elever med utvecklingsstörning en för dem anpassad utbildning (11 kap. 2 § skollagen). Ett barn som bedöms inte kunna nå upp till grundskolans kunskapskrav därför att de har en utvecklingsstörning ska tas emot i grundsärskolan. Frågan om mottagande i grundsärskolan prövas av barnets hemkommun och beslutet ska föregås av en utredning som omfattar en pedagogisk, psykologisk, medicinsk och social bedömning (7 kap. 5 § skollagen).

Som utredningen anger finns i dag sexåringar med utvecklingsstörning tillsammans med andra barn i förskoleklassen och i vissa fall i förskolan eller i pedagogisk omsorg.

I de allmänna råden om mottagande i grundsärskolan och gymnasiesärskolan skriver Skolverket om övergången mellan förskola och förskoleklass (Skolverket 2013). Förskolechefen behöver, efter samråd med barnets vårdnadshavare, säkerställa att hemkommunen är informerad om att det finns ett barn i förskolan som efter utredning eventuellt kan komma att tillhöra grundskolans målgrupp vid skolstarten. Skolverket skriver vidare att det också är viktigt att denna information delges personalen i den förskoleklass där barnet eventuellt ska gå och att en utredning om målgruppsstillhörighet kan bli aktuell i förskoleklassen. Detta förändras inte genom att förskoleklassen blir obligatorisk. När det gäller *SPSM:s* synpunkt om att samverkan mellan förskoleklassen och grundsärskolan behöver förtydligas så har det gjorts vid de läroplansförändringar som trädde i kraft den 1 juli 2016 i avsnitten om Övergång och samverkan. Det framgår nu i läroplanen för grundsärskolan (SKOLFS 2010:255) att förskoleklassen och skolan ska samverka på ett förtroendefullt sätt med varandra och inför övergångar skapa sammanhang, kontinuitet och progression i elevernas utveckling och lärande. Enligt läroplanens riktlinjer ska läraren ta tillvara möjligheter till kontinuerligt samarbete om undervisningen i förskoleklassen och skolan och vid övergångar särskilt uppmärksamma elever som är i behov av extra anpassningar eller särskilt stöd (se även avsnitt 6.1).

*... men för vissa barn är det bäst att få börja direkt i grundsärskolan*

Att förskoleklassen blir en obligatorisk skolform enligt utredningens förslag innebär att alla barn som tillhör grundskolans målgrupp under ett läsår måste gå i en förskoleklass vid en annan skolform än grundsärskolan. Till skillnad från sameskolan och specialskolan saknar nämligen grundsärskolan egna förskoleklasser. Det finns dock grundsärskolor som är integrerade lokalmässigt med grundskolor och där förskoleklassen tar

emot barn som ska fortsätta i båda skolformerna. En förskoleklass och en grundsärskola kan alltså finnas vid samma skolenhet (se 11 kap. 30 § skollagen). Utredningen föreslår i och för sig en möjlighet att skjuta upp starten i förskoleklassen ett år men ingen möjlighet för denna målgrupp att hoppa över förskoleklassen. I dag kan ett barn med utvecklingsstörning gå kvar i förskolan som sexåring för att sen börja i grundsärskolan som sjuåring eller, vid uppskjuten skolplikt, som åttaåring.

Som flera remissinstanser, däribland *SPSM*, framhåller kunde det vara bra om förskoleklasser även fanns vid grundsärskolor. Detta är dock en större fråga som utredningen inte har utrett. Den problematik som remissinstanserna lyfter om onödiga upprepade skolformsbyten bör dock tas på allvar. Barn som tillhör grundsärskolans målgrupp är en mycket heterogen grupp. Även om det för majoriteten av dessa barn inte är något problem att följa med sina jämnåriga från förskolan till en förskoleklass för att sedan fortsätta i grundsärskolan, så kan sådana byten vara komplicerade för vissa barn med t.ex. en svår utvecklingsstörning. Regeringen anser därför att skolsystemet måste ha en rimlig flexibilitet.

En sexåring som tillhör grundsärskolans målgrupp har möjlighet att få skolplikten uppskjuten ett år. Särskilda skäl för uppskjuten skolplikt kan vara att barnet har en utvecklingsstörning som talar för det (se avsnitt 10.3). Till skillnad från utredningen föreslår regeringen också att barn som tillhör grundsärskolans målgrupp ska ha möjlighet att börja i skolans årskurs 1 redan som sexåring och därmed hoppa över förskoleklassen (se avsnitt 10.2) Enligt regeringens mening bör det därutöver finnas en möjlighet för dessa barn att gå direkt från förskolan till grundsärskolan vid sju års ålder. Om ett barn med utvecklingsstörning, som ska tas emot i grundsärskolan, har beviljats uppskjuten skolplikt bör lämpligen barnets vårdnadshavare sedan få avgöra om det blir bäst för barnet att gå i förskoleklass eller börja direkt i grundsärskolan. Föräldrarna känner självfallet oftast sitt barn bäst och har barnets bästa för ögonen. Hemkommunen har då också redan beslutat om att det funnits särskilda skäl för att skjuta upp skolplikten. Med hänsyn till detta och till att grundsärskolan inte har egna förskoleklasser bör denna rätt för vårdnadshavarna vara ovillkorlig. Det krävs dock självfallet att det är utrett och klart att barnet verkligen ska tas emot i grundsärskolan.

Med dessa alternativ kan förskoleklassen sägas inte bli helt obligatorisk för de barn som ska gå i grundsärskolan under vissa förutsättningar. Med hänsyn till remissinstansernas synpunkter bedöms dock denna flexibilitet vara nödvändig med hänsyn till barnens bästa.

## 12 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

**Regeringens förslag:** Lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2018 och ska tillämpas första gången på utbildning från och med höstterminen 2018.

För elever vars skolplikt har inträtt före höstterminen 2018 ska äldre bestämmelser om skolpliktens upphörande gälla.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer inte med regeringens förslag. Utredningen föreslår att lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2017.

**Remissinstanserna:** *Aneby kommun* instämmer med utredningens förslag. *Sveriges Skolledarförbund* lyfter fram att antagningarna till höstterminen kommer att göras under föregående vår då bestämmelsen ännu inte trätt i kraft och behovet av tydligt regelverk.

### Skälen för regeringens förslag

Syftet med att införa en obligatorisk förskoleklass är att alla barn ska få del av utbildningen och att barnens förutsättningar inför grundskolan eller motsvarande skolformer ska bli mer likvärdiga. Av den anledningen är det angeläget att lagändringarna träder i kraft så snart som möjligt. Flera kommuner påpekar också att förslaget om en obligatorisk förskoleklass inte medför några betydelsefulla ekonomiska eller organisatoriska konsekvenser.

Det är dock viktigt att alla som berörs av förändringen, huvudmännen, hemkommunerna och barnens vårdnadshavare, får rimlig tid för information och förberedelser. Huvudmännen för förskoleklassen behöver självklart planera, förbereda och informera som inför andra skolreformer. För vissa huvudmän kan införandet av en obligatorisk förskoleklass innebära ett något utökat elevantal och ett utökat ansvar för att informera vårdnadshavare om förändringen. Enstaka huvudmän kan få vissa problem av praktisk art, om elevantalet stiger märkbart. Barnens vårdnadshavare behöver också i god tid få veta att sexåringarna får skolplikt, då det bl.a. påverkar möjligheterna att vara föräldraledig med barnen.

Ansöknings- och placeringsförfarandet till förskoleklassens hösttermin börjar ofta tidigt under våren. Hemkommunerna som ansvarar för skolpliktsbevakningen måste då kunna informera vårdnadshavarna om vad som gäller inför höstterminen i fråga om skolplikt och närvaroplikt. Mot denna bakgrund föreslås lagändringarna träda i kraft den 1 januari 2018 och börja tillämpas från och med höstterminen 2018, dvs. den obligatoriska förskoleklassen startar läsåret 2018/19.

Utredningen anser att förändringen inte motiverar några stora implementeringsinsatser för personalen i förskoleklassen. Däremot förutsätter utredningen att Skolverket kommer att erbjuda implementeringsinsatser med anledning av uppdraget om läroplansförändringar.

Regeringen har i regleringsbrevet för 2017 gett Skolverket i uppdrag att kartlägga och analysera behovet av fortbildning för bl.a. personal som är verksamma i förskoleklass utifrån de nya avsnitten i läroplanerna. Med utgångspunkt från behovet ska olika fortbildningsinsatser genomföras under 2017–2019. Insatserna ska riktas mot de olika personalkategorierna i verksamheten. Viss fortbildning ska riktas mot förskollärare i förskoleklass inom områdena språk och kommunikation samt matematiska resonemang och uttrycksformer. Skolverket ska senast den 15 december 2018 och 2019 redovisa vilka fortbildningsinsatser som har genomförts och bedöma om avsedda effekter har nåtts. Dessutom har myndigheten lämnat en delredovisning den 31 mars 2017 med en

beskrivning av behovet av fortbildning för olika målgrupper och vilka fortbildningsinsatser som planeras (U2017/01552/S).

## 13 Konsekvenser av förslagen

### 13.1 Konsekvenser för kommunerna

#### *Förslagen medför ekonomiska konsekvenser för kommunerna*

Enligt den kommunala finansieringsprincipen ska beslut som innebär nya obligatoriska uppgifter för kommunerna åtföljas av en statlig finansiering. Förslaget om en obligatorisk förskoleklass innebär en kostnadsökning för kommunerna. Den kostnadsökning som kommunerna ska kompenseras för kommer främst att utgöras av ett ökat antal elever i förskoleklass och fritidshem samt av att eleverna i förskoleklassen får rätt till kostnadsfri skolskjuts och kostnadsfria skolmåltider på samma villkor som grundskolans elever.

*Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)* tillstyrker förslagen under förutsättning att finansieringsprincipen tillämpas. SKL bedömer att utredningen generellt gjort välgrundade och noggranna beräkningar av de ökade kostnader som förslagen medför, exempelvis när det gäller rätten till skolskjuts och skolmåltider. Även *Nacka kommun* understryker vikten av att finansieringsprincipen respekteras fullt ut.

*Svenskt Näringsliv* anser däremot att utredningens bedömning av kostnaden är för hög. Kommunerna får endast ökade utgifter för de ca 1 700 barn som inte återfinns i pedagogisk omsorg, förskola, förskoleklass eller grundskola. För sexåringarna som går i förskola och grundskola minskar kommunernas faktiska kostnad. En mer rimlig bedömning är därför enligt *Svenskt Näringsliv* att kostnaden inte kan överstiga 100 000 kronor per barn, alltså 170 miljoner kronor.

*Bengtstors kommun* och *Landskrona kommun* ser inga betydelsefulla organisatoriska eller ekonomiska konsekvenser av förslagen. Enligt *Ekerö kommun* och *Uddevalla kommun* medför förhållandet att förskoleklassen blir obligatorisk inte någon större organisatorisk förändring för kommunen eftersom merparten av alla sexåringar redan i dag deltar i förskoleklassverksamheten.

#### *Ökade kostnader för fler elever, skolskjuts och skolmåltider*

Utredningen har som grund för sin bedömning av de ekonomiska konsekvenserna gjort en uppskattning av antalet tillkommande elever i förskoleklassen, vilket innebär 4 200 nya elever år 2018 om den obligatoriska förskoleklassen startar läsåret 2017/18. Utredningen räknar med att andelen sexåringar som börjar i grundskolans årskurs 1 även fortsatt kommer att vara ca 1 procent av alla sexåringar och de är därför undantagna i beräkningen. Utredningen har även beräknat att ett visst antal elever som går i förskola (1,5 procent av sexåringarna) eller i pedagogisk omsorg (0,3 procent) tillkommer. Nästan alla barn i pedagogisk omsorg

deltar således redan i dag i förskoleklassen. Placering i förskoleklass och fritidshem innebär en lägre kostnad jämfört med förskola och nettoeffekten är cirka 50 000 kronor lägre per barn och läsår. Utredningen föreslår att kommunerna kompenseras för ökat antal elever med 28 miljoner kronor.

Till skillnad från utredningen föreslår regeringen att femåringar även fortsättningsvis ska ha möjlighet att gå i förskoleklassen, vilket kan innebära något färre barn i förskolan och fler barn i förskoleklassen. Läsåret 2016/17 gick ca 750 femåringar i förskoleklassen.

Det finns även anledning att uppdatera beräkningen av de ekonomiska konsekvenserna i förhållande till ny statistik och ny befolkningsprognos. Jämfört med betänkandet är det i dag en lägre andel sexåringar som är inskrivna i förskolan och ett högre prognostiserat antal sexåringar i befolkningen 2018.

Av landets sexåringar var knappt 2 procent inte inskrivna i någon verksamhet under 2016 (se avsnitt 4). Detta motsvarar ca 2 000 barn år 2018. Det är vidare ca 1 400 barn som vid sex års ålder går kvar i förskola eller pedagogisk omsorg. Av dessa barn bedömer regeringen att omkring 400 har behov som motiverar att en placering i förskoleklass skjuts upp. Obligatoriet innebär därmed att förskoleklassen ökar med totalt ca 3 000 barn, medan förskolan (och pedagogisk omsorg) minskar med ca 1 000 barn. Därutöver tillkommer ett ökat antal elever i fritidshem. De få barn som i dag inte är inskrivna i någon form av verksamhet kommer sannolikt inte heller att efterfråga plats i fritidshem. Detta innebär att antalet elever i fritidshem ökar med ca 1 000. Förskoleklass och fritidshem innebär som angetts ovan en lägre kostnad än placering i förskola.

Aktuella beräkningar av kostnaderna per elev eller barn avviker också i flera avseenden från utredningens prognoser. Bl.a. beräknas kostnaden för ett barn i förskola vara högre än den prognos som redovisas i utredningens betänkande. Nettoeffekten av det ökade elevantalet i förskoleklass och fritidshem samt det minskade antalet barn i förskola, bedöms innebära en kostnadsökning med sammantaget ca 48 miljoner kronor.

Samtliga av de ca 3 000 tillkommande eleverna kan ha rätt till skolskjuts. Den genomsnittliga kostnaden för skolskjuts per elev beräknas till ca 3 300 kronor för 2018, vilket medför en ökad kostnad om ca 10 miljoner kronor. Det är i dag 28 kommuner som inte erbjuder kostnadsfri skolskjuts till elever i förskoleklass. Det stora flertalet, dvs. 262 kommuner, erbjuder redan i dag kostnadsfri skolskjuts till elever i förskoleklassen. Flera kommuner påpekar också att förslaget om en obligatorisk förskoleklass inte medför några betydelsefulla ekonomiska eller organisatoriska konsekvenser. Kostnaden för skolskjuts för elever i förskoleklass i de 28 kommunerna som i dag inte erbjuder sådan skjuts beräknas till ca 27 miljoner kronor. Totalt beräknas kommunkollektivets kostnader för skolskjuts för tillkommande elever och för de elever som inte erbjuds kostnadsfri skolskjuts i dag öka med 37 miljoner kronor per år.

Enligt den kommunala finansieringsprincipen ska beslut som innebär nya obligatoriska uppgifter för kommunerna åtföljas av en statlig finansiering. Utgångspunkten vid finansieringsprincipens tillämpning är att nya obligatoriska uppgifter ska finansieras från botten, alltså med den totala kostnaden för uppgiften. Detta gäller även om en uppgift tidigare

varit frivillig. En bedömning kan dock göras från fall till fall om kommunernas befintliga kostnader helt eller delvis ska avräknas mot kompensationen från staten. Utredningen föreslår utifrån en beräkning av finansiering från botten att kommunerna ska kompenseras för skolskjuts-kostnader med 405 miljoner kronor. SKL instämmer i utredningens bedömning och pekar även på en ökad administration av skolskjutsen. Regeringen gör dock bedömningen att det finns skäl att frångå utredningens beräkning och att en avräkning av kommunernas befintliga kostnader kan ske i detta specifika fall. Skolskjuts till den obligatoriska förskoleklassen innebär visserligen en ny skyldighet för kommunerna, men redan i dag erbjuder de flesta kommuner kostnadsfri skolskjuts till elever i förskoleklass. I och med detta finns det i kommunerna redan i dag en viss beredskap och struktur uppbyggd för skolskjutsverksamheten. Den faktiska kostnaden som tillkommer för kommunkollektivet är lägre än utredningens förslag. Dessutom finns troligen möjlighet att samordna skolskjuts för elever i förskoleklass med skolskjuts för elever i andra årskurser. Regeringen bedömer att den totala kompensationen för skolskjuts, inklusive avräkning, bör uppgå till 72 miljoner kronor per år. Utredningen bedömer att det i dag är 0,7 procent av eleverna i förskoleklass som inte erbjuds kostnadsfria måltider. Detta motsvarar en kostnad på ca 5 miljoner kronor. Regeringen delar den bedömningen. Därutöver tillkommer ca 20 miljoner kronor i måltidskostnader för de tillkommande eleverna enligt regeringens beräkning.

SKL menar att även kostnaderna för den utökade skolpliktsbevakningen behöver beaktas, vilket utredningen inte har gjort. Kommunens skyldighet i dag är att se till att alla erbjuds att gå i förskoleklass. Om det blir obligatoriskt att gå i förskoleklass kommer skyldigheten även omfatta att se till att alla som ska gå där faktiskt gör det. Det är enligt SKL ett avsevärt mer omfattande uppdrag, särskilt som det kan innebära myndighetsutövning i form av att t.ex. vitesförelägga vårdnadshavare som brister i att medverka till att barn fullgör skolplikten. Även Nacka kommun tar upp skolpliktsbevakningen och anser att utredningen underskattar den ökade administrativa kostnad som skolplikten för sexåringar kommer att innebära. Skola och huvudman kommer att ha lika långtgående skyldigheter att säkerställa att skolpliktiga barn i förskoleklassen fullföljer skolplikten som de har för elever i grundskolan.

Regeringen gör följande bedömning. Med en sänkt skolpliktsålder kommer skolpliktsbevakningen att behöva börja ett år tidigare än i dag, dvs. höstterminen det år då barnen fyller sex år, och omfatta ytterligare en årskull. Det är svårt att bedöma hur mycket detta påverkar arbetet med skolpliktsbevakningen i stort. Nödvändiga rutiner för hur bevakningen ska gå till är redan utarbetade genom skolpliktsbevakningen i skolans årskurser. Vitesförelägganden till vårdnadshavarna sker vidare normalt i ytterst få fall sett till en hel årskull. Att säkerställa att skolpliktiga barn i förskoleklassen fullföljer sin utbildning bör därför inte orsaka kommunerna några betydande högre kostnader. Det kan i sammanhanget nämnas att utredningen bedömer att benägenheten att begära uppskjuten skolplikt kommer att minska jämfört med i dag. Vårdnadshavare som hyser oro för sitt barns utveckling kan enligt utredningen ha lättare att acceptera att sexåringen får börja fullgöra sin skolplikt i förskoleklassen än i årskurs 1 i grundskolan. Detta skulle innebära en viss minskning av antalet pröv-

ningar om uppskjuten skolplikt för hemkommunerna. Regeringens sammantagna bedömning är att den sänkta skolpliktsåldern kan medföra en ökad kostnad om 4 miljoner kronor per år.

Som angetts i avsnitt 10.2 ska rektorn för grundskolan göra en bedömning av barnets förutsättningar om en sexåring vill hoppa över förskoleklassen och börja direkt i årskurs 1. Det kan, som *Nacka kommun* framhåller, innebära en viss administrativ börda för skolan. Med regeringens förslag om att tillåta femåringar i förskoleklassen blir det dock aktuellt med en rektorsbedömning i färre fall än med utredningens förslag. Regeringens förslag om en möjlighet till tidigare skolstart även i grundsärskolan bedöms endast innebära en ytterst marginell ökning av den administrativa bördan (se avsnitt 10.2). Rätten för grundsärskolans målgrupp att få hoppa över förskoleklassen om vårdnadshavarna begär det och barnet redan har beviljats uppskjuten skolplikt är ovillkorlig och kräver därmed ingen särskild prövning (se avsnitt 11.3). Regeringen gör bedömningen att rektorsbedömningarna kan medföra en ökad kostnad med 1 miljon kronor per år.

*Sigtuna kommun* anser att de organisatoriska konsekvenserna är problematiska då en utvidgning av förskoleklassen och fritidshemmen genomförs i ett läge då det råder stor brist på utbildad pedagogisk personal. *Nacka kommun* anser att den kostnadsbesparing det skulle innebära när de sexåringar som i dag går i förskola i stället går i förskoleklass överdrivs av utredningen. Det är bl.a. mycket tveksamt om minskningen av sexåringar i förskolan minskar personalbehovet där så som utredningen anger. *Läraryrket* anser att konsekvenserna för fritidshemmen behöver belysas då många av de sexåringar som tidigare gått i förskola kommer att skrivas in i fritidshem. Enligt *TCO* innebär förslaget om obligatorisk skola för sexåringar med största sannolikhet i viss utsträckning ett ökat antal elever med behov av särskilt stöd.

Utredningen har uppskattat det ökade personalbehovet i förskoleklass och fritidshem till ca 360 årsarbetare. I förskolan kommer däremot personalbehovet att minska med ca 325 årsarbetare. Anpassningsbehoven kan variera mellan huvudmän. I vissa kommuner kan det lösas genom att personal flyttas från förskolan till förskoleklassen och i vissa kommuner behöver några nyanställningar göras. Förändringarna innebär alltså ett ökat nettobehov av personal med ca 35 årsarbetare. I regeringens beräkningar av kostnaden för ett ökat elevantal i förskoleklass och fritidshem ingår även kostnader för det större personalbehovet.

Sammanfattningsvis beräknas kommunernas kostnader till 48 miljoner kronor för ökat elevantal i förskoleklassen och fritidshemmet, 72 miljoner kronor för ökade skolskjutskostnader och 25 miljoner kronor för ökade skolmåltidskostnader. Därutöver beräknas 4 miljoner kronor för utökad skolpliktsbevakning och 1 miljon kronor för ökade kostnader för bedömningar av sexåringar som vill börja direkt i grundskolans eller grundsärskolans årskurs 1. Totalt uppgår kostnaden till 75 miljoner kronor för 2018 och 150 miljoner kronor för 2019 och åren därefter.

### *Förslagen utgör en proportionerlig begränsning av den kommunala självstyrelsen*

En inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör enligt 14 kap. 3 § regeringsformen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Bestämmelsen ger uttryck för en proportionalitetsprincip när det gäller inskränkningar i den kommunala självstyrelsen.

I denna lagrådsremiss föreslår regeringen att skolformen förskoleklass ska bli obligatorisk och förenad med skolplikt för sexåringarna. Förslagen medför även utökad skolpliktsbevakning för en ny årskull, skyldighet att erbjuda kostnadsfria skolmåltider och kostnadsfri skolskjuts samt att rektorn, eller hemkommunen när det gäller grundskolan, ska göra en bedömning av om en sexåring kan börja direkt i årskurs 1. Förslagen innebär därför ytterligare åtaganden för kommunerna och därmed en viss inskränkning av den kommunala självstyrelsen. När det gäller möjligheterna att vidta åtgärder som är mindre ingripande för den kommunala självstyrelsen gör regeringen följande överväganden. Alla barn som är bosatta i Sverige ska redan i dag erbjudas förskoleklass från och med höstterminen det år då de fyller sex år. Hemkommunen ska även verka för att barnen deltar i den. En mycket stor majoritet av sexåringarna, 96 procent, är också redan i dag inskrivna i förskoleklass. De allra flesta elever erbjuds även kostnadsfria skolmåltider och skolskjuts. Dessutom kommer inte syfte, uppdrag, innehåll eller behörighetskrav för förskoleklassen att förändras. Ur ett likvärdighetsperspektiv är det emellertid viktigt att alla barn går i förskoleklassen och därmed får ta del av en utbildning som ska stimulera deras utveckling och lärande och förbereda dem för fortsatt utbildning. Med närvaroskyldighet och skolplikt markeras betydelsen av att alla barn får samma förberedelse inför årskurs 1 i grundskolan och motsvarande skolformer. Utredningen har även utrett ett alternativ med en förberedande sexårsklass inom grundskolan (se avsnitt 6.1). Detta alternativ har bara två remissinstanser förordat och alternativet framstår som olämpligt. En sexårsklass skulle dessutom inte vara mindre ingripande för den kommunala självstyrelsen.

Syftet med förslaget om obligatorisk skolstart vid sex års ålder är att förstärka utbildningsperspektivet i förskoleklassen och bidra till en mer likvärdig skola och bättre målpuppfyllelse genom att alla elever blir väl förberedda inför lågstadiet. Nästan 20 år efter förskoleklassens införande finns det därför starka skäl för att omvandla förskoleklassen från en frivillig till en obligatorisk skolform. Med hänsyn till regleringens ändamål, framstår begränsningen av den kommunala självstyrelsen som nödvändig och proportionerlig.

## 13.2 Förslagen medför inte några ekonomiska konsekvenser för enskilda huvudmän

En utgångspunkt för regleringen av skolväsendet är bl.a. att strukturen i så stor utsträckning som möjligt ska vara gemensam för samtliga skol- och verksamhetsformer samt för alla huvudmän. Lika villkor ska så långt som möjligt gälla oavsett om det är fråga om en kommunal, statlig eller

enskild huvudman. Det innebär bl.a. att det bidrag som kommunen ska lämna till fristående skolhuvudmän ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelningen av resurser till den egna skolan.

De enskilda huvudmän som främst berörs av förslagen är de som har ett godkännande att bedriva förskoleklass. Enligt uppgift från Skolverket fanns det 172 enskilda huvudmän för förskoleklass läsåret 2016/17. Dessa drev 582 skolenheter med totalt 12 752 elever i förskoleklassen.

Regeringens förslag innebär att enskilda huvudmän som bedriver förskoleklass kommer att bli skyldiga att erbjuda obligatorisk förskoleklass. Vissa enskilda huvudmän kan behöva se över sin organisation. Eftersom elevökningen kommer att bli väldigt liten bedöms inte förslagen medföra några negativa konsekvenser för enskilda huvudmän. De ekonomiska åtaganden som förslaget innebär för enskilda huvudmän kommer att kompenseras genom bidrag från elevernas hemkommuner (9 kap. 19–21 §§ skollagen).

Sammanfattningsvis innebär detta enligt regeringens mening att förslagen inte medför några negativa konsekvenser för enskilda huvudmän.

### 13.3 Ekonomiska konsekvenser för staten

#### *Ekonomiska konsekvenser för specialskolan*

Av skollagen framgår att hemkommunen är skyldig att betala ersättning till staten för vissa kostnader för den som är elev i specialskolan eller i förskoleklass eller fritidshem vid en skolenhet inom specialskolan. Den ersättning som hemkommunen ska betala framgår av förordningen (SKOLFS 1997:1) om ersättning för elever i specialskolan. När det gäller specialskolans årskurs 1–10 står ersättningen från kommunerna endast för en del av de totala kostnaderna medan resterande del täcks av statsbidrag.

Enligt regleringsbrevet för Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) är det ekonomiska målet att kommunernas ersättning för förskoleklass och fritidshem ska ge full kostnadstäckning. För budgetåret 2016 var ersättningen för en elev i förskoleklass inom specialskolan 239 160 kronor. Kostnaderna uppgick enligt SPSM till 244 303 kronor per elev, men i ett längre perspektiv ger ersättningarna från kommunerna full kostnadstäckning. År 2016 fanns 33 barn i förskoleklass vid specialskolan.

Utredningen har inte beräknat några kostnader för tillkommande elever. Förskoleklassen vid specialskolan är fortfarande under uppbyggnad och SPSM gör bedömningen att förskoleklassverksamheten kommer att fortsätta öka under ytterligare några år, oavsett om förskoleklassen görs obligatorisk eller inte. Kostnaderna för myndighetens utökade skolpliktsbevakning till förskoleklass eleverna bedöms vidare endast bli marginella.

Även om det i dag inte finns någon reglering av kostnadsfria resor och skolmåltider för förskoleklassens elever, erbjuder specialskolan detta redan i dag till sina förskoleklass elever och därmed innebär förslagen ingen kostnadsökning. Staten står i dag även för kostnaderna boende och

fritidsverksamhet för de elever som inte kan bo hos sina föräldrar under veckorna. Under de senaste åren har inga elever i 6–7-årsåldern funnits i boendeverksamheten vid specialskolan. Utredningen beräknar att kostnaderna för elevernas resor kommer att uppgå till ca 1,2 miljoner kronor med helårseffekt. Finansieringen av förskoleklassen ska följa nuvarande system inom specialskolan och anslaget för SPSM ska enligt utredningen därmed utökas för att täcka motsvarande kostnader.

Regeringen gör dock bedömningen att anslaget för SPSM inte bör utökas eftersom kostnaderna för skolmåltider och skolskjuts för elever i förskoleklass vid specialskolan redan finns i dag.

### *Ekonomiska konsekvenser för sameskolan*

Det ekonomiska målet enligt regleringsbrevet för Sameskolstyrelsens verksamhet är att avgiftsintäkterna från barnens hemkommuner för förskola samt ersättningen för fritidshem, förskoleklass och sameskola delvis ska täcka kostnaderna för verksamheten. Kostnader som inte finansieras med ersättningar finansieras via statsbidrag. Den ersättning som hemkommunen ska betala framgår av förordningen (SKOLFS 2011:62) om ersättning för elever i sameskolan eller i förskoleklass eller fritidshem vid en skolenhet inom sameskolan. Ersättningen ska bestämmas efter samma grunder som elevens hemkommun tillämpar vid fördelning av resurser i sin egen grundskola, förskoleklass eller fritidshem.

År 2016 gick 185 elever i sameskolan, varav 30 i förskoleklass. Genomsnittskostnaden per elev i sameskola uppgick enligt Sameskolstyrelsens årsredovisning för 2016 till 193 841 kronor, exklusive kostnader för skolskjuts och elevhem. I kostnaden för elevhem ingår inackorderingstillägg och det är i dag fem elever i 10–13-årsåldern som detta berör. Kostnaderna för skolskjuts och elevhem uppgick till 34 765 kronor per elev 2016 och avser i huvudsak kostnader för skolskjuts. Det finns ingen redovisning av kostnader per elev i förskoleklassen, vare sig i den officiella statistiken eller hos Sameskolstyrelsen.

Utredningen har inte beräknat några kostnader för tillkommande elever då den delar Sameskolstyrelsens bedömning att antalet elever i sameskolans förskoleklasser inte påverkas nämnvärt av om verksamheten görs obligatorisk eller inte. Kostnaderna för myndighetens utökade skolpliktsbevakning till förskoleklass eleverna bedöms vidare endast bli marginella.

Även om det i dag inte finns någon reglering av kostnadsfria resor och skolmåltider för förskoleklassens elever, erbjuder redan sameskolan detta till sina elever. Därför innebär den nya regleringen ingen kostnadsökning. De kostnader som sameskolan har för detta ingår i den ersättning som betalas av hemkommunen. När det gäller kompensation till kommunerna gör utredningen samma bedömning för elever i sameskolans förskoleklasser som för övriga elever, dvs. att kommunerna inte ska kompenseras för skolmåltider, eftersom de redan i dag har dessa kostnader.

Rätten till skolskjuts bör precis som för övriga elever i sameskolan finansieras av staten i stället för av kommunerna. Kostnaden för skolskjutsar i förskoleklassen beräknas till ca 0,3 miljoner kronor med helårseffekt. Anslaget för Sameskolstyrelsen ska enligt utredningen därför höjas med motsvarande summor.

Regeringen gör dock bedömningen att anslaget för Sameskolstyrelsen inte bör utökas eftersom kostnaderna för skolmåltider och skolskjuts för elever i förskoleklass vid sameskolan redan finns i dag.

#### *Övriga kostnader för staten*

När ytterligare en årskull får rätt till skolskjuts kan det enligt utredningens bedömning medföra ett ökat antal överklaganden till de allmänna förvaltningsdomstolarna. Det är svårt att bedöma hur vanligt det kommer att bli med överklaganden av beslut om skolskjuts och resor för sexåringar. Regeringen bedömer att ökningen av antalet mål i de allmänna förvaltningsdomstolarna blir marginell och att de merkostnader som kan bli aktuella ryms inom Sveriges Domstolars befintliga anslagsramar. Detta gäller även överklaganden i fråga om föreläggande till vårdnadshavare att fullgöra sina skyldigheter när det gäller sexåringars skolplikt. Som utredningen anger används sådana förelägganden bara i extrema fall.

Som redovisats i avsnitt 6.1 pågår nödvändiga insatser för kompetensutveckling och implementering för personalen i förskoleklassen. Reformen medför därför inget ytterligare behov av någon omfattande implementeringsinsats. Skolverket behöver dock uppdatera sin information på webb-sidan till föräldrar om förskoleklassen, när barnen får skolplikt från sex år. Detta bedöms dock rymmas inom myndighetens ordinarie resurser. Regeringen bedömer därför att förslagen inte får några övriga kostnadskonsekvenser för staten.

### 13.4 Förslagen medför positiva konsekvenser för barnen

Sverige har ratificerat FN:s konvention om barnets rättigheter, barnkonventionen. En av barnkonventionens grundprinciper är barnets rätt till utveckling som också har nära samband med barnets rätt till utbildning. Rätten till utbildning är även reglerad i FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter och i Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna. Syftet med förslagen i denna lagrådsremiss är att skapa bättre förutsättningar för att alla barn får en likvärdig grundläggande utbildning av god kvalitet.

Enligt skollagen ska alla, oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning i skolväsendet. Utbildningen ska vidare vara likvärdig inom varje skolform oavsett var i landet den anordnas. Skolan ska främja alla elevers utveckling och lärande (1 kap. 4, 8 och 9 §§).

Som tidigare framhållits har kunskapsresultaten under många år sjunkit. Även om ett trendbrott har skett, som t.ex. resultaten från PISA 2015 visar, lämnar många elever grundskolan utan att ha uppnått behörighet till gymnasieskolans nationella program. En ofullständig grundskoleutbildning försvarar ett framtida aktivt deltagande i såväl fortsatta studier som yrkes- och samhällsliv. Lärande i sig och att gå ut skolan med goda resultat leder till minskad ohälsa samt minskad risk för utanförskap. Att

klara skolan är också den enskilt viktigaste faktorn för barns framtida hälsa. Åtgärder som stärker skolan är därför angelägna.

*Barnombudsmannen* skulle gärna ha sett barnkonsekvensanalyser i betänkandet som på ett mer systematiskt sätt analyserar hur förslagen inverkar på barn och unga. Det gäller framförallt de delar som inskränker elevers och vårdnadshavares valfrihet. Även *Statens skolverk* saknar en tydlig barnkonsekvensanalys av förslagen i betänkandet.

Syftet med förslagen i denna lagrådsremiss är att alla barn ska delta i förskoleklassen. Enligt utredningen har eleverna i förskoleklassen en trygg och lärande miljö. Det är därför värdefullt för en sexåring att få tillgång till utbildning i förskoleklass, både när det gäller det som erbjuds under läsåret och som en förberedelse för starten i grundskolan eller motsvarande skolformer. Förslagen innebär därmed att förskoleklassen blir mer likvärdig, att förskoleklassens syfte kan förverkligas i större utsträckning och att alla elever kan bli bättre förberedda för den fortsatta skolgången.

En portalparagraf i skollagen är bestämmelsen om att barnets bästa ska vara utgångspunkt i all utbildning och annan verksamhet enligt skollagen (1 kap. 10 §). Som utvecklas i skollagspropositionen innebär det att ett barnperspektiv måste anläggas inför alla beslut och åtgärder som rör barn (prop. 2009/10:165 s. 229 f.). Detta gäller självfallet även sådana beslut och åtgärder som kan bli aktuella genom att förskoleklassen blir obligatorisk och förenad med skol- och närvaroplikt.

Även om skolplikten innebär en inskränkning av elevernas och vårdnadshavares valfrihet finns det också en viss flexibilitet i systemet. Bland annat kan skolplikten skjutas upp ett år om det finns särskilda skäl. En elev bör också kunna gå om förskoleklassen om det finns särskilda skäl. I utbildningen i förskoleklassen ska också hänsyn tas till alla elevers olika behov. Regeringen har också föreslagit ett mer flexibelt system än utredningen bl.a. när det gäller femåringars möjligheter att börja i förskoleklassen samt för grundsärskolans och specialskolans målgrupper utifrån ett barnrättsperspektiv (se avsnitt 10.2 och 11.3). Även dessa barn ska under vissa förutsättningar kunna hoppa över förskoleklassen och börja fullgöra skolplikten direkt i skolans årskurs 1.

Som utredningen anger innebär plikten i sig en markering av att samhället fäster stor vikt vid att alla barn kommer till förskoleklassen och därmed får bättre förutsättningar att lyckas med sin skolgång. Vårdnadshavarna kan inte längre välja att barnet ska stå utanför den förberedelse för grundskolan som de allra flesta barn får i dag. Eftersom de flesta barn som går i förskoleklassen ofta uppfattar det som att de redan har börjat skolan behöver inte införandet av skolplikt bli särskilt dramatiskt för barnen. Förslaget innebär vidare ingen förändring när det gäller förskoleklassens omfattning. Utbildningen i förskoleklassen ska fortfarande omfatta minst 525 timmar per läsår. Regeringen har också, till skillnad från utredningen, föreslagit en s.k. skyddsbestämmelse även för eleverna i förskoleklassen när det gäller skoltidens omfattning (se avsnitt 6.2). Förslaget är därför förenligt med varje barns rätt till vila och fritid enligt barnkonventionen.

Förslaget om en bedömning från skolans sida när det gäller ett barns möjlighet att få hoppa över förskoleklassen och börja direkt i årskurs 1 innebär en förändring jämfört med i dag. Förändringen kan dock ses som

logisk då läsåret i förskoleklassen, i likhet med de efterföljande årskurserna, blir obligatoriskt. Utgångspunkten för bedömningen ska även här alltid vara barnets bästa. För de få elever som stått utanför systemet och nu kommer att omfattas bl.a. av skollagens bestämmelser om stöd i förskoleklassen kan vidare stödet självklart betyda mycket i individuella fall.

Som nämnts i avsnitt 3 har ett antal myndigheter och organ beretts tillfälle att yttra sig över ett utkast till lagrådsremiss. *Skolverket* efterfrågar ytterligare analys, bl.a. om de sexåringar som inte går i någon skolform skulle kunna fås att gå i förskoleklassen genom åtgärder som är mindre ingripande än en plikt och om det även i fortsättningen ska finnas möjligheter till vissa ledigheter. Skolverket pekar också på frågan hur kopplingen mellan utnyttjad ledighet och en senare problematisk skolsituation ser ut, liksom kopplingen mellan PISA-resultat och barns deltagande i förskoleklass.

Redan i dag är hemkommunerna skyldiga att erbjuda förskoleklass till sexåringarna, informera vårdnadshavarna om syftet och verka för att barnen deltar i den (9 kap. 4 och 5 §§ skollagen). Trots detta går inte alla barn i förskoleklassen eller deltar inte fullt ut. Det är viktigt att alla barn får lika goda förutsättningar i skolan och ett införande av en obligatorisk förskoleklass säkerställer att alla barn får samma möjligheter att tillägna sig de kunskaper i förskoleklass som de behöver för att kunna nå så långt som möjligt i grundskolan eller motsvarande skolformer. Med hänsyn till den reglering som redan finns i dag gör regeringen bedömningen att det inte går att nå detta mål med en mindre ingripande åtgärd än att göra förskoleklassen obligatorisk. Som angetts ovan kommer det dock finnas möjligheter att göra avvikelser från huvudregeln om en obligatorisk förskoleklass i vissa fall med beaktande av barnets bästa. När det gäller ledighet kommer det vidare att finnas ett utrymme för rektorn att göra individuella bedömningar utifrån det enskilda barnets situation och bästa (se avsnitt 6.2). Eftersom skolformen i dag är frivillig och det inte heller finns någon närvaroplikt behöver ledigheter för närvarande inte beviljas och det finns därmed ingen grund för statistik avseende kopplingen mellan utnyttjad ledighet och en senare problematisk skolsituation. När det gäller förhållandet till PISA-resultaten gör regeringen bedömningen att en obligatorisk förskoleklass, förskoleklassens förstärkta uppdrag som genomfördes genom läroplansförändringar under 2016 och det pågående arbetet med en läsa-skriva-räkna-garanti i förskoleklassen och lågstadiet (se avsnitt 6.1) sammantaget kommer att bidra till att barnen i Sverige får en bättre undervisning i skolan, vilket i förlängningen bör återspeglas vid PISA-mätningar. Mot denna bakgrund framstår förslaget som proportionerligt med hänsyn till sitt syfte.

Sammantaget bedöms reformen få positiva konsekvenser för de barn som berörs.

### 13.5 Förslagen medför positiva konsekvenser för jämställdheten

Pojkar har generellt lägre skolresultat än flickor i grundskolan. Genom att alla sexåringar får ett års förberedelse inför årskurs 1 kan införandet av en obligatorisk förskoleklass med närvaroskyldighet påverka ett litet antal pojkars skolresultat på ett positivt sätt.

För de föräldrar, framför allt kvinnor, som i dag är hemma med sina sexåringar blir det en omställning, när barnen får skolplikt och måste närvara i förskoleklassen. De kan få mer utrymme till förvärvsarbete eller studier, vilket får positiva konsekvenser för jämställdheten. Den tillkommande gruppen är dock liten och effekterna på nationell nivå förväntas bli små.

### 13.6 Förslagen medför positiva konsekvenser för de integrationspolitiska målen

Målet för integrationspolitiken är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. En god utbildning minskar risken för utanförskap och förbättrar möjligheterna till integration.

Syftet med regeringens förslag är att alla elever ska delta i förskoleklassen. Nyanlända elever utgör en del av den grupp som kan beröras av obligatorisk förskoleklass. När alla sexåringar får skolplikt och måste delta i förskoleklassen får de möjlighet att använda svenska språket och att vara tillsammans med andra barn i grupper med olika bakgrund. Detta gör dem mer förberedda att börja årskurs 1 som sjuåringar. I och med att förslagen, på lång sikt, syftar till att andelen elever som uppnår behörighet till gymnasieskolans nationella program ska öka, påverkas de integrationspolitiska målen i positiv riktning. Även föräldrar kan få utökade kontakter med svenskspråkiga miljöer och fördjupad inblick i det svenska samhället genom att deras barn går i förskoleklassen.

Den tillkommande gruppen sexåringar är liten. Det finns ingen statistik över hur stor andel av dessa barn som har utländsk bakgrund och det är därför svårt att bedöma konsekvenserna av förslagen på nationell nivå.

### 13.7 Förslagen berör inte Sveriges medlemskap i Europeiska unionen

Förslagen berör inte frågor som är reglerade i EU-rätten.

## 14 Författningskommentar

### Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)

#### 7 kap.

**1 §** I detta kapitel finns bestämmelser om

- vilka som omfattas av skolplikt (2 §),
- rätten till utbildning (3 §),
- hur skolplikten fullgörs (4–9 §§),
- när skolplikten inträder (10 §),
- tidigare skolstart *och undantag från skyldigheten att fullgöra skolplikt i förskoleklass* (11–11 b §§),
- när skolplikten upphör och rätten att därefter slutföra skolgången (12–16 §§),
- deltagande i utbildning (17–19 §§), och
- ansvar för att skolplikten fullgörs (20–23 §§).

I paragrafen beskrivs innehållet i kapitlet.

Ändringen är en följd av att två nya paragrafer, 11 a och 11 b §§, införs i kapitlet.

**3 §** Enligt 2 kap. 18 § första stycket regeringsformen har alla barn som omfattas av den allmänna skolplikten rätt till kostnadsfri grundläggande utbildning i allmän skola.

Av 2 § tredje stycket och 15 § följer även en viss rätt till utbildning utöver skolplikten.

Paragrafen innehåller bestämmelser om rätten till utbildning.

*Andra stycket* ändras på det sättet att hänvisningen till 11 § tas bort. Ändringen är en följd av att 11 § inte längre reglerar rätten till utbildning för sexåringar utöver skolplikten utan möjligheten att få börja i förskoleklass redan som femåring. Den nya bestämmelsen i 11 § är en fakultativ bestämmelse som inte innebär en ovillkorlig rätt för vårdnadshavarna att bestämma om ett barn ska börja i förskoleklassen redan vid fem års ålder (se kommentaren till den bestämmelsen). De nya bestämmelserna i 11 a § om tidigare start i grundskolan och motsvarande skolformer innebär inte heller någon rätt till utbildning utöver skolplikten utan handlar om en sexårings möjlighet att hoppa över det skolpliktiga året i förskoleklassen (se kommentaren till den bestämmelsen). Med en sänkt skolpliktsålder till sex år (10 § första stycket) får alla sexåringar den rätt till utbildning som följer av skolplikten och som anges i denna paragrafs första stycke.

**4 §** *Skolplikten ska börja fullgöras i förskoleklassen. Därefter ska skolplikten fullgöras i grundskolan eller i den skolform där barnet tas emot enligt 5, 6 eller 7 §, om inte skolplikten fullgörs på något annat sätt enligt bestämmelserna i 24 kap.*

*Skolplikten kan dock börja fullgöras direkt i grundskolan, sameskolan, specialskolan eller grundsärskolan enligt 11 a och 11 b §§.*

I paragrafen regleras i vilka skolformer eller på vilket annat sätt skolplikten ska fullgöras.

Förändringen i *första stycket* innebär att barn som har skolplikt normalt ska börja fullgöra den i förskoleklassen. Därefter ska skolplikten, såsom i dag, fullgöras i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan eller sameskolan eller enligt bestämmelserna i 24 kap. om särskilda utbildningsformer. Att skolplikten ska inträda höstterminen det år då barnet fyller sex år följer av 10 §. Förskoleklassen blir således obligatorisk för alla sexåringar. En sexåring ska kunna gå i en förskoleklass vid en skolenhet med specialskola eller sameskola som i dag och fullgöra det första året av sin skolplikt där.

I *andra stycket*, som är nytt, införs en upplysning om att skolplikten i vissa fall kan börja fullgöras direkt i grundskolan eller en motsvarande skolform enligt de nya bestämmelserna i 11 a och 11 b §§. Av 11 § följer vidare att ett barn kan tas emot i förskoleklassen redan det år barnet fyller fem år. Barnet har emellertid då ingen skolplikt utan bara närvaroplikt enligt 17 §. Ett barn kan också få skolplikten uppskjuten till sju års ålder enligt 10 § andra stycket om det finns särskilda skäl. Se kommentaren till de nämnda bestämmelserna.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.1 och 10.2.

**10 §** Skolplikten inträder höstterminen det kalenderår då barnet fyller *sex* år.

Om det finns särskilda skäl får barnet börja fullgöra sin skolplikt först höstterminen det kalenderår då barnet fyller *sju* år.

Frågan om uppskjuten skolplikt prövas av hemkommunen efter begäran av barnets vårdnadshavare.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när skolplikten inträder.

*Första stycket* ändras på så sätt att skolplikten ska inträda höstterminen det kalenderår då barnet fyller sex år. Skolpliktsåldern sänks således med ett år.

Enligt *andra stycket* får barnet om det finns särskilda skäl börja fullgöra sin skolplikt först höstterminen det kalenderår då barnet fyller sju år. Det innebär att vissa barn kan få uppskjuten skolplikt exempelvis om de har en utvecklingsstörning, en funktionsnedsättning eller en sjukdom. Eftersom skolplikten som huvudregel ska börja fullgöras i förskoleklassen är det starten i förskoleklassen som skjuts upp ett år. Om hemkommunen medger uppskjuten skolplikt kan barnet i så fall gå i förskolan som sexåring om barnets vårdnadshavare väljer detta. Enligt 8 kap. 3 § ska ett barn som inte har börjat någon utbildning för fullgörande av skolplikten erbjudas förskola enligt bestämmelserna i 8 kap. 4–7 §§.

Hemkommunens beslut om uppskjuten skolplikt kan överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd (28 kap. 12 § första stycket 2).

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.1 och 10.3.

**11 §** *Ett barn får tas emot i förskoleklassen redan höstterminen det kalenderår då barnet fyller fem år.*

Paragrafen reglererar tidigare skolstart.

Paragrafen ändras så att den reglerar tidigare start i den inledande obligatoriska skolformen förskoleklass. Den motsvarar delvis den upphävda bestämmelsen i 9 kap. 5 § om att barn får tas emot tidigare i förskoleklassen. Det finns således en möjlighet för huvudmännen att vara flexibla vid mottagandet av yngre barn och, som anges i propositionen Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet, erbjuda utbildning utöver vad de är skyldiga att erbjuda (prop. 2009/10:165 s. 720).

Ett barn som börjar i förskoleklassen ett år innan skolpliktsåldern har inträtt har inte skolplikt. Det innebär t.ex. att bestämmelserna om förelägganden mot elevens vårdnadshavare för att få en skolpliktig elev att fullgöra sin skolgång inte gäller (23 §). Däremot utvidgas bestämmelsen om elevers skyldighet att delta i utbildningen till att även omfatta förskoleklassen (se 17 §). Om vårdnadshavaren väljer att låta sitt barn börja i den obligatoriska förskoleklassen i förtid får således barnet en skyldighet att delta i utbildningen, om barnet inte har giltigt skäl för att utebli. Detsamma har gällt sedan 2010 års skollag för icke skolpliktiga elever som börjat i grundskolan redan vid sex års ålder. Bestämmelserna om deltagande, ledighet och befrielse i kapitlets 17–19 §§ gäller således för alla elever i förskoleklassen. Se kommentaren till 17 §.

Paragrafen behandlas i avsnitt 10.1.

**11 a §** *Ett barn får börja fullgöra skolplikten i grundskolan, sameskolan, specialskolan eller grundsärskolan höstterminen det kalenderår då barnet fyller sex år om*

- 1. barnet då har gått ut förskoleklassen, eller*
- 2. barnets vårdnadshavare begär att barnet ska få börja i någon av dessa skolformer utan att först ha gått ut förskoleklassen och barnet bedöms ha förutsättningar för det.*

*Bedömningen enligt första stycket 2 görs och beslut i frågan fattas av*

- 1. rektorn när det gäller grundskolan och sameskolan,*
- 2. specialpedagogiska skolmyndigheten när det gäller specialskolan, och*
- 3. barnets hemkommun när det gäller grundsärskolan.*

I paragrafen, som är ny, regleras tidigare skolstart i grundskolan och motsvarande skolformer.

Skolplikten inträder höstterminen det år då barnet fyller sex år och som huvudregel ska skolplikten börja fullgöras i förskoleklassen (4 och 10 §§). I denna paragraf anges när skolplikten kan börja fullgöras i grundskolan eller i en motsvarande skolform redan vid sex års ålder, antingen därför att eleven har börjat i förskoleklassen vid fem års ålder eller därför att eleven börjar direkt i nämnda skolformer utan att först ha gått ut förskoleklassen.

Enligt *första stycket* första punkten får ett barn börja fullgöra sin skolplikt i grundskolan eller i en motsvarande skolform redan vid sex års ålder om barnet då har gått ut förskoleklassen. Det förutsätter att barnet har fått börja tidigare där enligt 11 §. Den som har tagits emot i förskoleklassen vid en viss skolenhet har också rätt att fortsätta sin utbildning i grundskolan eller grundsärskolan vid samma skolenhet (10 kap. 31 § första stycket och 11 kap. 30 § första stycket).

Enligt *andra punkten* får även en sexåring som inte har gått i förskoleklass börja fullgöra skolplikten direkt i grundskolan eller mot-

svarande skolformer om barnets vårdnadshavare begär det och barnet bedöms ha förutsättningar för det.

Ett nytt inslag är att föräldrarnas önskemål om tidigare skolstart ska kompletteras med en bedömning från skolans sida om barnet inte har gått i förskoleklass. I *andra stycket* anges vem som gör denna bedömning i de olika skolformerna. Med sänkt skolpliktsålder får en sexåring som börjar i årskurs 1 skolplikt och jämföras därför med sjuåringar i fråga om hela skolgången. Eleven hoppar över förskoleklassen där skolplikt som huvudregel inträder och skolplikten kan komma att förkortas med ett år. Rektorn vid skolenheten som kommer att vara pedagogiskt ansvarig för eleven ska därför bedöma om eleven har förutsättningar för att hoppa över förskoleklassen och börja direkt i årskurs 1 i grundskolan. Detta är en prövning som måste göras i varje enskilt fall när vårdnadshavarna begär det. Med barnets förutsättningar för att delta i utbildningen avses en allmän bedömning av sexåringens utvecklingsnivå i jämförelse med sjuåringars. Detta innebär dock inte någon form av obligatoriska tester utan bedömningen ska göras på liknande sätt som när rektorn får besluta om en elev ska flyttas till en högre årskurs än den som eleven normalt ska tillhöra. Det är naturligt att samråd sker med den som varit pedagogiskt ansvarig för eleven i förskolan. Rektorn kan även väga in om skolans sätt att arbeta passar för en sexåring. Rektorn fattar beslutet i varje enskilt fall. Att barnets bästa ska vara utgångspunkt i all verksamhet enligt skollagen följer av 1 kap. 10 §.

Bestämmelserna i paragrafen är tillämpliga även i sameskolan, om sexåringen uppfyller kriterierna för tillhörighet i sameskolan. Även då är det rektorn som ska bedöma om barnet bör få hoppa över förskoleklassen. En tidigare start i specialskolan och i grundsärskolan blir, såsom anges i förarbetena, mer sällan aktuell (jfr prop. 1985/86:10 s. 86). Möjligheten finns dock och det är i dessa fall den som prövar frågan om mottagande av ett barn i dessa skolformer som får bedöma om barnet ska få hoppa över förskoleklassen. Frågan om mottagande i specialskolan prövas av Specialpedagogiska skolmyndigheten och frågan om mottagande i grundsärskolan av barnets hemkommun (5 § andra stycket och 6 § andra stycket).

Paragrafen behandlas i avsnitt 10.2.

**11 b §** *Ett barn som har beviljats uppskjuten skolplikt och som ska tas emot i grundsärskolan får, utöver vad som anges i 11 a §, börja fullgöra skolplikten i grundsärskolan utan att först ha gått ut förskoleklassen, om barnets vårdnadshavare begär det hos hemkommunen.*

I paragrafen, som är ny, regleras under vilka förutsättningar ett barn får börja fullgöra skolplikten direkt i grundsärskolan, utöver vad som följer av 11 a §.

Enligt paragrafen får det ske om barnets vårdnadshavare begär det, det är klart att barnet ska tas emot i grundsärskolan och barnet redan har beviljats uppskjuten skolplikt. Starten i grundsärskolan sker således i dessa fall det är då barnet fyller sju år.

Paragrafen behandlas i avsnitt 11.3.

**12 §** *Skolplikten upphör* vid utgången av vårterminen det *tionde* året eller, om eleven går i specialskolan, det *elfte* året efter det att eleven börjat fullgöra skolplikten, *om inte annat följer av 13 eller 14 §.*

I paragrafen finns bestämmelser om när skolplikten upphör.

Paragrafen ändras till följd av att skolplikten inträder redan vid sex års ålder (10 § första stycket) och således förlängs med ett år.

Paragrafen behandlas avsnitt 6.1.

**17 §** En elev i *förskoleklassen*, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan ska delta i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen, om eleven inte har giltigt skäl att utebli.

Den obligatoriska verksamheten får omfatta högst 190 dagar per läsår och åtta timmar eller, i *förskoleklassen* och de två lägsta årskurserna, sex timmar per dag. Sådan verksamhet får inte förläggas till lördagar, söndagar eller andra helgdagar.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avvikelser från andra stycket för elever i grundsärskolan och specialskolan.

Om en elev i *förskoleklassen*, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan eller sameskolan utan giltigt skäl uteblir från den obligatoriska verksamheten, ska rektorn se till att elevens vårdnadshavare samma dag informeras om att eleven har varit frånvarande. Om det finns särskilda skäl behöver elevens vårdnadshavare inte informeras samma dag.

I paragrafen regleras elevernas skyldighet att delta i utbildningen.

*Första stycket* ändras på så sätt att även eleverna i förskoleklassen omfattas av närvaroskyldighet. Genom att förskoleklassen läggs till i denna paragraf blir även bestämmelserna i 18 och 19 §§ om ledighet och befrielse gällande för eleverna i förskoleklassen genom hänvisningar där till 17 §. Den närmare innebörden av bestämmelsen redovisas i skollagspropositionen (prop. 2009/10:165 s. 339–341 och 706). Vid införandet av den nuvarande skollagen utvidgades närvarokravet även till icke skolpliktiga elever i de obligatoriska skolformerna. För dessa elever är deltagandet i och för sig frivilligt, men om eleven deltar har han eller hon inte rätt att godtyckligt välja bort vissa delar. Giltig frånvaro är godkänd ledighet och frånvaro till exempel vid sjukdom. Om en elev på grund av sjukdom eller av någon annan orsak inte kan delta i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen, ska hindret snarast anmälas till skolenheten (4 kap. 8 § skolförordningen).

I *andra stycket* har förskoleklassen lagts till bland de skolformer där den övre gränsen för antal skoldagar och antal timmar per dag för den obligatoriska verksamheten anges. Samma övre gräns som för de två lägsta årskurserna gäller för förskoleklassen. Det är naturligt att de äldre barnen har mer obligatorisk verksamhet än de yngre. Med obligatorisk verksamhet i förskoleklassen avses minst 525 timmar per läsår (se 9 kap. 7 §).

I *fjärde stycket*, som reglerar information om frånvaro till elevernas vårdnadshavare, har tillämpningsområdet vidgats till att även omfatta elever i förskoleklassen.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.2.

**21 §** Hemkommunen ska se till att skolpliktiga barn som inte går i dess *förskoleklass*, grundskola eller grundsärskola på något annat sätt får föreskriven utbildning.

I paragrafen regleras en del av hemkommunens skolpliktsansvar, den s.k. skolpliktsbevakningen. Den innebär att kommunen ska se till att skolpliktiga barn som inte går i dess grundskola eller grundsärskola på något annat sätt får föreskriven utbildning. Enligt förarbetena är det fråga om att hålla sig underrättad om var och hur barnet får föreskriven utbildning och ingripa om barnet inte bereds sådan utbildning (prop. 1985/86:10 s. 90).

Hemkommunens ansvar utvidgas till att även omfatta förskoleklassen. Ändringen innebär att hemkommunen ska se till att skolpliktiga barn som inte går i dess förskoleklass får sin utbildning på annat sätt.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.2.

**22 §** *Huvudmannen* ska se till att eleverna i *huvudmannens förskoleklass*, grundskola och grundsärskola fullgör sin skolgång. Huvudmannen för specialskolan och huvudmannen för sameskolan ska se till att elever i utbildning under deras ledning fullgör sin skolgång.

När en skolpliktig elev börjar eller slutar vid en fristående skola eller utan giltig orsak är frånvarande i betydande utsträckning från obligatoriska inslag, ska huvudmannen snarast lämna uppgift om detta till hemkommunen.

I paragrafen regleras bl.a. kommunens ansvar för att eleverna i den egna verksamheten fullgör sin skolgång. Rubriken lyder huvudmannens ansvar.

I *första stycket* ersätts begreppet kommun med huvudman så att det tydligt framgår att även enskilda huvudmän har ett ansvar för att eleverna i dess förskoleklass och skola fullgör sin skolgång. Huvudmannens ansvar utsträcks således till att omfatta elever som går i den egna förskoleklassen. Som framgår av förarbetena omfattar bestämmelsen i första stycket även de icke skolpliktiga eleverna (prop. 2009/10:165 s. 708). När det gäller de skolpliktiga eleverna finns därutöver en informationsskyldighet för enskilda huvudmän i *andra stycket*. Det är dock hemkommunen som har det yttersta ansvaret för att skolplikten fullgörs och som t.ex. kan vitesförelägga vårdnadshavare (21 och 23 §§).

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.2.

**23 §** Om en skolpliktig elev inte fullgör sin skolgång och detta beror på att elevens vårdnadshavare inte har gjort vad denne är skyldig att göra för att så ska ske, får hemkommunen förelägga elevens vårdnadshavare att fullgöra sina skyldigheter. För en elev i specialskolan, sameskolan *eller förskoleklass vid en skolenhet med specialskola eller sameskola* är det i stället huvudmannen för respektive skolform som får förelägga elevens vårdnadshavare att fullgöra sina skyldigheter.

Ett föreläggande enligt första stycket får förenas med vite.

Ett beslut om föreläggande gäller omedelbart om inte annat beslutas.

I paragrafen regleras föreläggande och vite mot en skolpliktig elevs vårdnadshavare som inte lever upp till sitt ansvar för att se till att barnet fullgör sin skolgång.

*Första stycket* ändras till följd av att eleverna i förskoleklassen får skolplikt. För eleverna i förskoleklass vid en skolenhet med specialskola eller sameskola är det huvudmannen, och inte hemkommunen, som får förelägga vårdnadshavarna att fullgöra sina skyldigheter. Detta gäller redan för eleverna i special- och sameskolan. Staten är huvudman för specialskolan och sameskolan samt förskoleklass och fritidshem vid en skolenhet med specialskola eller sameskola (2 kap. 4 §). I skollagspropositionen utvecklas vad skolpliktsansvaret för bl.a. vårdnadshavarna innebär (se prop. 2009/10:165 s. 341 f.). Beslut av Specialpedagogiska skolmyndigheten respektive Sameskolstyrelsen i fråga om föreläggande för vårdnadshavare att fullgöra sina skyldigheter enligt 23 § får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol (28 kap. 7 § 1 och 8 § 1). Detsamma gäller hemkommunens beslut i frågan för övriga skolpliktiga elever (28 kap. 5 § 4).

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.2.

## **8 kap.**

**3 §** Barn som är bosatta i Sverige och som inte har börjat i någon utbildning för fullgörande av skolplikten ska erbjudas förskola enligt vad som anges i 4–7 §§. Förskola behöver dock inte erbjudas under kvällar, nätter, veckoslut eller i samband med större helger.

Paragrafen avgränsar den grupp barn som ska erbjudas förskola.

Bestämmelsen ändras som en följd av att förskoleklassen blir en utbildning för fullgörande av skolplikten i likhet med grundskolan och motsvarande skolformer och därför inte behöver anges särskilt i bestämmelsen. Med begreppet utbildning för fullgörande av skolplikten avses de obligatoriska skolformerna oavsett om barnet har fått börja i förskoleklassen ett år före skolpliktens inträde (7 kap. 11 §, jfr prop. 2009/10:165 s. 719). Ett barn som beviljas uppskjuten skolplikt med stöd av 7 kap. 10 § andra stycket ska erbjudas förskola enligt vad som anges i 8 kap. 4–7 §§.

Paragrafen behandlas i avsnitt 10.3.

## **9 kap.**

**8 §** Utbildningen ska vara avgiftsfri.

Eleverna ska utan kostnad ha tillgång till böcker och andra lärverktyg som behövs för en tidsenlig utbildning *samt erbjudas näringsriktiga skolmältider*.

Avgifter i samband med ansökan om plats får inte tas ut.

Paragrafen reglerar att utbildningen i förskoleklassen ska vara avgiftsfri.

*Andra stycket* ändras till följd av införandet av skolplikt i förskoleklassen så att eleverna, i likhet med vad som gäller i grundskolan och motsvarande skolformer, ska erbjudas näringsriktiga skolmältider. Denna ordning motsvarar vad som i praktiken gäller i de flesta kommuner i dag. I skollagspropositionen utvecklas vad som är en näringsriktig måltid (prop. 2009/10:165 s. 374).

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.

**12 §** Hemkommunen ansvarar för att utbildning i förskoleklass kommer till stånd för alla barn i kommunen som *enligt denna lag har rätt att gå i förskoleklass och som inte fullgör sin skolgång på annat sätt*. Av 2 kap. 4 § framgår att staten är huvudman för förskoleklass vid en skolenhet med specialskola eller sameskola.

Skyldigheten enligt första stycket ska fullgöras genom att *hemkommunen* anordnar förskoleklass i den omfattning som krävs för att bereda utbildning för *alla* i kommunen som är berörda.

Om det finns särskilda skäl, får hemkommunen komma överens med en annan kommun om att denna i sin förskoleklass ska ta emot barn vars utbildning hemkommunen ansvarar för.

I paragrafen regleras skyldigheten för hemkommunen att se till att utbildning i förskoleklass kommer till stånd.

Regleringen är redan i dag likartad med grundskolans (prop. 2009/10:165 s. 362–363). Ändringarna i *första stycket* är en följd av att eleverna kommer att ha skolplikt i förskoleklassen och motsvarar vad som gäller för grundskolan (jfr 10 kap. 24 §). Detta innebär att målgruppen ändras från att avse barn som önskar utbildning i förskoleklass till att avse barn som har rätt till utbildning i förskoleklass och som inte fullgör sin skolgång på annat sätt.

I *andra stycket* görs ett förtydligande genom att ordet kommun ersätts med hemkommun. I övrigt görs en språklig korrigering i andra stycket.

Av ändringarna i första och andra styckena följer att hemkommunen alltid måste vara beredd att tillhandahålla utbildning i förskoleklassen i egen regi till alla barn som har rätt till en sådan utbildning. Om eleverna väljer att fullgöra utbildningen i förskoleklassen på annat sätt, exempelvis i en fristående skola, är dock hemkommunen inte skyldig att anordna utbildning för dem (se vidare prop. 2009/10:165 s. 736–737).

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.2.

**15 a §** *En elev som har blivit placerad vid en viss skolenhet har rätt att gå kvar där om inte något annat följer av 15 § andra stycket.*

Paragrafen är ny men har samma innebörd som motsvarande bestämmelse för grundskolan i 10 kap. 31 § första stycket. En elev som har blivit placerad vid en viss skolenhet får som huvudregel gå kvar där under hela läsåret i förskoleklassen. En elev som tagits emot av en kommun i förskoleklassen vid en viss skolenhet får också fortsätta i grundskolan vid samma skolenhet (10 kap. 31 § första stycket, se vidare skol-lagspropositionen, prop. 2009/10:165 s. 740).

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.2.

**15 b §** *En elev i förskoleklass med offentlig huvudman har rätt till kostnadsfri skolskjuts från en plats i anslutning till elevens hem till den plats där utbildningen bedrivs och tillbaka, om sådan skjuts behövs med hänsyn till färdvägens längd, trafikförhållanden, elevens funktionsnedsättning eller någon annan särskild omständighet.*

*Denna rätt gäller dock inte för elever som väljer att gå i en annan skolenhet än den där kommunen annars skulle ha placerat dem eller som går i en annan kommuns förskoleklass med stöd av 13 §. Om det kan ske utan organisatoriska eller ekonomiska svårigheter ska kommunen anordna skolskjuts även i dessa fall.*

*Elevens hemkommun ansvarar för att skolskjuts anordnas.*

Paragrafen är ny och reglerar rätten till skolskjuts i förskoleklass med offentlig huvudman om sådan skjuts behövs med hänsyn till färdvägens längd, trafikförhållanden, elevens funktionsnedsättning eller någon annan särskild omständighet.

Bestämmelsen motsvarar 10 kap. 32 § om skolskjuts i grundskolan, som behandlas närmare i skollagspropositionen (se prop. 2009/10 s. 380–381 och 741–742).

Av 28 kap. 5 § 5 framgår att ett beslut om skolskjuts för en elev i förskoleklass enligt första stycket får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.

**15 c §** *En elev som med stöd av 13 § första stycket går i en annan kommuns förskoleklass och som på grund av skolgången måste övernatta i den kommunen har rätt till skolskjuts mellan den tillfälliga bostaden och den plats där utbildningen bedrivs under samma förutsättningar som gäller för elever som är hemmahörande i kommunen.*

*Den kommun som anordnar utbildningen ansvarar för att skolskjuts anordnas enligt första stycket. Kommunens kostnader för detta ska ersättas av elevens hemkommun.*

Paragrafen är ny och en följd av att rätten till skolskjuts införs för eleverna i förskoleklassen. Bestämmelsen reglerar rätten till skolskjuts för en elev som med stöd av 13 § första stycket går i en annan kommuns förskoleklass. Bestämmelsen har utformats på samma sätt som motsvarande bestämmelse för grundskolan i 10 kap. 33 §. Även om bestämmelsen kommer att tillämpas i få fall behöver rätten till skolskjuts finnas för en elev som på grund av skolgången i en annan kommun måste övernatta i den kommunen. Samma rätt finns för en elev som går i årskurs 1 i grundskolan i en annan kommun enligt 10 kap. 33 §.

I *andra stycket* har en uttrycklig bestämmelse om hemkommunens ersättningsskyldighet införts eftersom skolskjuts inte ingår i de utbildningskostnader som ersätts enligt bestämmelserna om interkommunal ersättning i 9 kap. 16 § (se prop. 2009/10:165 s. 742).

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.

**15 d §** *En elev i förskoleklass vid en skolenhet med specialskola eller sameskola har rätt till de resor som krävs för utbildningen. Staten ska stå för kostnaderna.*

*En elev i förskoleklass vid en skolenhet med specialskola eller sameskola som till följd av skolgången måste bo utanför det egna hemmet har rätt till tillfredsställande förhållanden. Staten ska svara för detta utan extra kostnader för eleven.*

Paragrafen är ny och reglerar rätten till resor och boende för elever i förskoleklass vid en skolenhet med specialskola eller sameskola. Bestämmelserna är utformade på samma sätt som motsvarande bestämmelser för specialskolan i 12 kap. 25 § och för sameskolan i 13 kap. 23 §.

I *första stycket* anges att dessa förskoleklass elever ska ha rätt till de resor som krävs för utbildningen. Redan i dag erbjuder såväl specialskolan som sameskolan detta till eleverna.

I *andra stycket* anges att de förskoleklass elever som till följd av skolgången måste bo utanför det egna hemmet har rätt till tillfredsställande förhållanden och att staten ska svara för detta (jfr skollagspropositionen, prop. 2009/10:165 s. 398).

Det framgår av 28 kap. 7, 8, 14 och 15 §§ att Specialpedagogiska skolmyndighetens respektive Sameskolstyrelsens beslut i dessa frågor får överklagas.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.

**21 a §** *Hemkommunen ska anordna skolskjuts för elever som går i en fristående förskoleklass inom kommunen under samma förutsättningar som enligt 15 b § andra stycket andra meningen gäller för elever som valt en annan skolenhet än den där kommunen annars skulle ha placerat dem.*

I paragrafen, som är ny, regleras hemkommunens skyldighet att anordna skolskjuts för elever i förskoleklass med enskild huvudman. Hänvisningen till 15 b § innebär att kommunen ska anordna kostnadsfri skolskjuts för elever som går i en fristående förskoleklass inom kommunen i de fall som de allmänna förutsättningarna för skolskjuts är uppfyllda och det kan ske utan ekonomiska och organisatoriska konsekvenser för kommunen. Bestämmelsen har sin motsvarighet för fristående grundskola i 10 kap. 40 §, som behandlas i skollagspropositionen (prop. 2009/10:165 s. 381).

## **28 kap.**

**5 §** Beslut av en kommun eller ett landsting får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol i fråga om

1. godkännande enligt 2 kap. 5 § eller återkallelse av sådant godkännande enligt 26 kap. 13 eller 14 §,
2. bidrag enligt 8 kap. 21 §, 9 kap. 19 §, 10 kap. 37 §, 11 kap. 36 §, 14 kap. 15 §, 16 kap. 52 §, 17 kap. 31 eller 35 § eller 19 kap. 45 §,
3. avstängning enligt 5 kap. 17 eller 19 §,
4. föreläggande för vårdnadshavare att fullgöra sina skyldigheter enligt 7 kap. 23 §,
5. skolskjuts enligt 9 kap. 15 b § första stycket, 9 kap. 15 c § första stycket, 10 kap. 32 § första stycket, 10 kap. 33 § första stycket, 11 kap. 31 § första stycket, 11 kap. 32 § första stycket, 18 kap. 30 § första stycket eller 18 kap. 31 § första stycket,
6. ekonomiskt stöd till inackordering enligt 15 kap. 32 § eller 18 kap. 32 § första stycket,
7. medgivande att fullgöra skolplikten på annat sätt eller återkallelse av sådant medgivande enligt 24 kap. 23 eller 24 §,
8. rätt till bidrag enligt 25 kap. 10 eller 15 § eller återkallelse av sådan rätt enligt 26 kap. 13 §,
9. bidrag enligt 25 kap. 11 §,
10. tillfälligt verksamhetsförbud enligt 26 kap. 18 §, eller
11. vitesföreläggande enligt 26 kap. 27 §.

I paragrafen anges vilka beslut som en kommun eller ett landsting har fattat enligt skollagen som kan överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

I *femte punkten* görs ett tillägg så att en kommuns beslut om skolskjuts för elever i förskoleklass kan överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, med förvaltningsrätt som första instans.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.

**7 §** Beslut av Specialpedagogiska skolmyndigheten får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol i fråga om

1. föreläggande för vårdnadshavare att fullgöra sina skyldigheter enligt 7 kap. 23 §,
2. kostnadsfria resor enligt 9 kap. 15 d § första stycket eller 12 kap. 25 § första stycket, eller
3. medgivande att fullgöra skolplikten på annat sätt eller återkallelse av sådant medgivande enligt 24 kap. 23 eller 24 §.

I paragrafen anges vilka beslut som Specialpedagogiska skolmyndigheten har fattat enligt skollagen som kan överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

I *andra punkten* görs ett tillägg så att myndighetens beslut om kostnadsfria resor för förskoleklass eleverna vid en skolenhet med specialskola kan överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.

**8 §** Beslut av Sameskolstyrelsen får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol i fråga om

1. föreläggande för vårdnadshavare att fullgöra sina skyldigheter enligt 7 kap. 23 §, eller
2. kostnadsfria resor enligt 9 kap. 15 d § första stycket eller 13 kap. 23 § första stycket.

I paragrafen anges vilka beslut som Sameskolstyrelsen har fattat enligt skollagen som kan överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

I *andra punkten* görs ett tillägg så att myndighetens beslut om kostnadsfria resor för förskoleklass eleverna vid en skolenhet med sameskola kan överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

**14 §** Beslut av Specialpedagogiska skolmyndigheten får överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd i fråga om

1. barns mottagande i specialskolan enligt 7 kap. 6 §,
  2. skolpliktens förlängning enligt 7 kap. 13 § eller skolpliktens upphörande enligt 7 kap. 14 §,
  3. åtgärder enligt 9 kap. 15 d § *andra stycket* eller 12 kap. 25 § *andra stycket* för en elev som inte bor hemma, eller
  4. rätt till utbildning för någon som avses i 29 kap. 2 § *andra stycket* 3.
- Beslut som avses i första stycket 1 får överklagas endast av barnet.

I paragrafen anges vilka beslut som Specialpedagogiska skolmyndigheten har fattat enligt skollagen som kan överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd.

I *första stycket tredje punkten* görs ett tillägg så att myndighetens beslut om boende för förskoleklass eleverna vid en skolenhet med specialskola kan överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.

**15 §** Beslut av Sameskolstyrelsen får överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd i fråga om

1. barns mottagande i sameskolan enligt 7 kap. 7 §,
  2. åtgärder enligt 9 kap. 15 d § *andra stycket* eller 13 kap. 23 § *andra stycket* för en elev som inte bor hemma, eller
  3. rätt till utbildning för någon som avses i 29 kap. 2 § *andra stycket* 3.
- Beslut som avses i första stycket 1 får överklagas endast av barnet.

I paragrafen anges vilka beslut som Sameskolstyrelsen har fattat enligt skollagen som kan överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd.

I *första stycket andra punkten* görs ett tillägg så att myndighetens beslut om boende för förskoleklass eleverna vid en skolenhet med sameskola kan överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.

## Sammanfattning av betänkandet Mer tid för kunskap – förskoleklass, förlängd skolplikt och lovskola (SOU 2015:81)

### **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 skolmåltider 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 förs in 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.

## 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
<b>Summa</b>	<b>448 260 100</b>	<b>874 240 080</b>

---

### *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 skol-måltider. 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.

—

—

—

## Betänkandets lagförslag i relevanta delar

## Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800) dels att 9 kap. 4 och 5 §§ och 29 kap. 4 § ska upphöra att gälla, dels att 5 kap. 18 och 20 §§, 7 kap. 4 och 10–15, 17–19 och 21–22 §§, 8 kap. 3 §, 9 kap. 8 och 12 §§, 10 kap. 1, 3, 23, 39 §§, 12 kap. 1 §, 15 kap. 16 och 17 §§, 17 kap. 3, 6, 16, 19 §§, 23 kap. 1 och 4 §§, 28 kap. 5, 12, 14 §§ och rubriken närmast före 7 kap. 13 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas tretton nya paragrafer, 9 kap. 15 a–15 d § och 21 a §§, 10 kap. 23 a–23 e §§ och 12 kap. 23 a–23 c §§, och närmast före 9 kap. 15 b, 15 c, 15 d och 21 a §§, 10 kap. 23 a och 23 d §§ och 12 kap. 23 a § nya rubriker av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

**7 kap.**

4 §

*Skolplikt ska fullgöras i grundskolan om inte förhållandena är sådana som avses i 5 eller 6 § eller skolplikten fullgörs i sameskolan enligt 7 § eller på annat sätt enligt bestämmelserna i 24 kap.*

*Skolplikten ska fullgöras i förskoleklassen och därefter i grundskolan eller i den skolform där barnet tas emot enligt 5, 6 eller 7 §§, om inte skolplikten fullgörs på något annat sätt enligt bestämmelserna i 24 kap*

10 §

*Skolplikten inträder höstterminen det kalenderår då barnet fyller sju år.*

*Skolplikten inträder höstterminen det kalenderår då barnet fyller sex år.*

*Om det finns särskilda skäl får barnet börja fullgöra sin skolplikt först höstterminen det kalenderår då barnet fyller åtta år.*

*Om det finns särskilda skäl får barnet börja fullgöra sin skolplikt först höstterminen det kalenderår då barnet fyller sju år.*

*Frågan om uppskjuten skolplikt begäran av barnets vårdnadshavare.*

*prövas av hemkommunen efter*

11 §

*Om ett barns vårdnadshavare begär det hos hemkommunen, ska barnet redan höstterminen det kalenderår då barnet fyller sex år jämföras med skolpliktiga barn i*

*Ett barn får på begäran av vårdnadshavaren börja fullgöra skolplikten i grundskolan eller sameskolan redan höstterminen det kalenderår då barnet fyller sex år*

12 §

Om inte annat följer av 13 eller 14 § upphör skolplikten vid utgången av vårterminen det nionde året eller, om eleven går i specialskolan, det tionde året efter det att eleven börjat fullgöra skolplikten.

Skolplikten upphör när eleven går ut högsta årskursen i grundskolan, grundsärskolan eller specialskolan eller motsvarande annan utbildning där eleven enligt bestämmelserna i 24 kap. fullgör sin skolplikt, om inte annat följer av 13 eller 14 §§.

Skolplikten upphör dock senast när eleven fyller 18 år.

17 §

En elev i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan ska delta i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen, om eleven inte har giltigt skäl att utebli.

En elev i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan ska delta i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen, om eleven inte har giltigt skäl att utebli. Detta gäller även elever som fullgör förlängd skolplikt inom ett introduktionsprogram i gymnasieskolan.

Den obligatoriska verksamheten får omfatta högst 190 dagar per läsår och åtta timmar eller, i de två lägsta årskurserna, sex timmar per dag. Sådan verksamhet får inte förläggas till lördagar, söndagar eller andra helgdagar.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avvikelser från andra stycket för elever i grundsärskolan och specialskolan.

Om en elev i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan eller sameskolan utan giltigt skäl uteblir från den obligatoriska verksamheten, ska rektorn se till att elevens vårdnadshavare samma dag informeras om att eleven har varit frånvarande. Om det finns särskilda skäl behöver elevens vårdnadshavare inte informeras samma dag.

Om en elev i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan eller sameskolan, eller en elev som fullgör förlängd skolplikt inom ett introduktionsprogram i gymnasieskolan utan giltigt skäl uteblir från den obligatoriska verksamheten, ska rektorn se till att elevens vårdnadshavare samma dag informeras om att eleven har varit frånvarande. Om det finns särskilda skäl behöver elevens vårdnadshavare inte informeras samma dag.

18 §

En elev i en skolform som avses i 17 § får beviljas kortare ledighet

En elev som avses i 17 § får beviljas kortare ledighet för enskil-

för enskilda angelägenheter. Om det finns synnerliga skäl får längre ledighet beviljas.

Rektorn beslutar om ledighet. Rektorn får inte uppdra åt någon annan att fatta beslut om ledighet som avser längre tid än tio dagar.

## 19 §

En elev *i en skolform* som avses i 17 § får på begäran av elevens vårdnadshavare befrias från skyldighet att delta i obligatoriska inslag i undervisningen om det finns synnerliga skäl. Ett sådant beslut får endast avse enstaka tillfällen under ett läsår.

Rektorn beslutar om befrielse. Rektorn får inte uppdra åt någon annan att fatta sådana beslut.

En elev som avses i 17 § får på begäran av elevens vårdnadshavare befrias från skyldighet att delta i obligatoriska inslag i undervisningen om det finns synnerliga skäl. Ett sådant beslut får endast avse enstaka tillfällen under ett läsår.

## 21 §

Hemkommunen ska se till att skolpliktiga barn som inte går i dess grundskola eller grundsärskola på något annat sätt får föreskriven utbildning.

Hemkommunen ska se till att skolpliktiga barn som inte går i dess *förskoleklass*, grundskola eller grundsärskola på något annat sätt får föreskriven utbildning. *Hemkommunen ska också se till att elever med förlängd skolplikt fullgör sin skolplikt.*

## 22 §

*Kommunen* ska se till att eleverna i *dess* grundskola och grundsärskola fullgör sin skolgång. Huvudmannen för specialskolan och huvudmannen för sameskolan ska se till att elever i utbildning under deras ledning fullgör sin skolgång.

*Huvudmannen* ska se till att eleverna i huvudmannens *förskoleklass*, grundskola, grundsärskola och elever med förlängd skolplikt i *huvudmannens gymnasieskola* fullgör sin skolgång. Huvudmannen för specialskolan och huvudmannen för sameskolan ska se till att elever i utbildning under deras ledning fullgör sin skolgång.

När en skolpliktig elev börjar eller slutar vid en fristående skola eller utan giltig orsak är frånvarande i betydande utsträckning från obligatoriska inslag, ska huvudmannen snarast lämna uppgift om detta till hemkommunen.

*Huvudmannen ska även lämna uppgift till hemkommunen om vilka elever som efter årskurs 9 inte är behöriga till ett yrkesprogram i gymnasieskolan. Huvudmannen ska också lämna uppgift om vilka elever som deltar i lovskola efter årskurs 9, vilka ämnen en elev*

## 8 kap.

### 3 §

Barn som är bosatta i Sverige och som inte har börjat i förskoleklassen eller i någon utbildning för fullgörande av skolplikten ska erbjudas förskola enligt 4–7 §§. Förskola behöver dock inte erbjudas under kvällar, nätter, veckoslut eller i samband med större helger.

Barn som är bosatta i Sverige och som inte har börjat i någon utbildning för fullgörande av skolplikten ska erbjudas förskola enligt 4–7 §§. Förskola behöver dock inte erbjudas under kvällar, nätter, veckoslut eller i samband med större helger.

## 9 kap.

### 8 §

Utbildningen ska vara avgiftsfri.

Eleverna ska utan kostnad ha tillgång till böcker och andra lärvverktyg som behövs för en tidsenlig utbildning.

Eleverna ska utan kostnad ha tillgång till böcker och andra lärvverktyg som behövs för en tidsenlig utbildning samt erbjudas näringsriktiga skolmältider.

Avgifter i samband med ansökan om plats får inte tas ut.

### 12 §

Hemkommunen ansvarar för att utbildning i förskoleklass kommer till stånd för alla barn i kommunen som önskar sådan utbildning. Av 2 kap. 4 § framgår att staten är huvudman för förskoleklass vid en skolenhet med specialskola eller sameskola.

Hemkommunen ansvarar för att utbildning i förskoleklass kommer till stånd för alla barn som enligt denna lag har rätt att gå i förskoleklass och som inte fullgör sin skolgång på annat sätt. Av 2 kap. 4 § framgår att staten är huvudman för förskoleklass vid en skolenhet med specialskola eller sameskola.

Skyldigheten enligt första stycket ska fullgöras genom att kommunen anordnar förskoleklass i den omfattning som krävs för att bereda utbildning för samtliga i kommunen som är berörda.

Skyldigheten enligt första stycket ska fullgöras genom att hemkommunen anordnar förskoleklass i den omfattning som krävs för att bereda utbildning för alla i kommunen som är berörda.

Om det finns särskilda skäl, får hemkommunen komma överens med en annan kommun om att denna i sin förskoleklass ska ta emot barn vars utbildning hemkommunen ansvarar för.

### 15 a §

*En elev som har blivit placerad*

*vid en viss skolenhet har rätt att gå kvar där om inte något annat följer av 15 § andra stycket.*

*Skolskjuts i hemkommunen*

*15 b §*

*En elev i förskoleklass med offentlig huvudman har rätt till kostnadsfri skolskjuts mellan en plats i anslutning till elevens hem och den plats där utbildningen bedrivs, om sådan skjuts behövs med hänsyn till färdvägens längd, trafikförhållanden, elevens funktionsnedsättning eller någon annan särskild omständighet.*

*Denna rätt gäller dock inte för elever som väljer att gå i en annan skolenhet än den där kommunen annars skulle ha placerat dem eller som går i en annan kommuns förskoleklass med stöd av 13 §. Om det kan ske utan organisatoriska eller ekonomiska svårigheter ska kommunen anordna skolskjuts även i dessa fall.*

*Elevens hemkommun ansvarar för att skolskjuts anordnas.*

*Skolskjuts i en annan kommun än hemkommunen*

*15 c §*

*En elev som med stöd av 13 § första stycket går i en annan kommuns förskoleklass och som på grund av skolgången måste övernatta i den kommunen har rätt till skolskjuts mellan den tillfälliga bostaden och den plats där utbildningen bedrivs under samma förutsättningar som gäller för elever som är hemmahörande i kommunen.*

*Den kommun som anordnar utbildningen ansvarar för att skolskjuts anordnas enligt första*

*stycket. Kommunens kostnader för detta ska ersättas av elevens hemkommun.*

*Resor för elever vid en skolenhet med specialskola eller sameskola*

*15 d §*

*En elev i förskoleklass vid en skolenhet med specialskola eller sameskola har rätt till de resor som krävs för utbildningen. Staten ska stå för kostnaderna.*

*Skolskjuts*

*21 a §*

*Hemkommunen ska anordna skolskjuts för elever som går i en fristående förskoleklass inom kommunen under samma förutsättningar som enligt 15 b § andra stycket andra meningen gäller för elever som valt en annan skolenhet än den där kommunen annars skulle ha placerat dem.*

## **28 kap.**

### **5 §**

Beslut av en kommun eller ett landsting får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol i fråga om

1. godkännande enligt 2 kap. 5 § eller återkallelse av sådant godkännande enligt 26 kap. 13 eller 14 §,

2. bidrag enligt 8 kap. 21 §, 9 kap. 19 §, 10 kap. 37 §, 11 kap. 36 §, 14 kap. 15 §, 16 kap. 52 §, 17 kap. 31 eller 35 § eller 19 kap. 45 §,

3. avstängning enligt 5 kap. 17 eller 19 §,

4. föreläggande för vårdnadshavare att fullgöra sina skyldigheter enligt 7 kap. 23 §,

5. skolskjuts enligt 10 kap. 32 § första stycket, 10 kap. 33 § första stycket, 11 kap. 31 § första stycket, 11 kap. 32 § första stycket, 18 kap. 30 § första stycket eller 18 kap. 31 § första stycket, 5. skolskjuts enligt 9 kap. 15 b § första stycket, 9 kap. 15 c § första stycket, 10 kap. 32 § första stycket, 10 kap. 33 § första stycket, 11 kap. 31 § första stycket, 11 kap. 32 § första stycket, 18 kap. 30 § första stycket eller 18 kap. 31 § första stycket,

6. ekonomiskt stöd till inackordering enligt 15 kap. 32 § eller 18 kap.

32 § första stycket

7. medgivande att fullgöra skolplikten på annat sätt eller återkallelse av sådant medgivande enligt 24 kap. 23 eller 24 §,

8. rätt till bidrag enligt 25 kap. 10 § eller 15 § eller återkallelse av sådan rätt enligt 26 kap. 13 §,

9. bidrag enligt 25 kap. 11 §,

10. tillfälligt verksamhetsförbud enligt 26 kap. 18 §, eller

11. vitesföreläggande enligt 26 kap. 27 §.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2017 i fråga om 7 kap. 12 och 13 §§, 10 kap. 3, 23, 23 d, 23 e och 39 §§ och 23 kap. 4 § och i övrigt den 1 juli 2017.

2. För elever som den 30 juni 2016 inte gått ut högsta årskursen gäller 7 kap. 13 § första stycket i den äldre lydelsen under vårterminen 2017.

3. Elever som med stöd av 7 kap. 15 § första stycket i den äldre lydelsen har påbörjat utbildning i högsta årskursen höstterminen 2016 och elever som med stöd av 7 kap. 15 § andra stycket i den äldre lydelsen har påbörjat sin fortsatta utbildning senast höstterminen 2016 har rätt att slutföra utbildningen enligt äldre bestämmelser.

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgetts av Riksdagens ombudsmän (JO), Kammarrätten i Stockholm, Kammarrätten i Göteborg, Domstolsverket, Försäkringskassan, Socialstyrelsen, Myndigheten för delaktighet, Barnombudsmannen, Ekonomistyrningsverket, Statskontoret, Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Skolväsendets överklagandenämnd, Sameskolstyrelsen, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, Barn- och elevombudet, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Centrala studiestödsnämnden, Malmö högskola, Arbetsmiljöverket, Sametinget, Diskrimineringsombudsmannen, Regelrådet (N 2008:05), Aneby kommun, Bengtfors kommun, Ekerö kommun, Göteborgs kommun, Härnösands kommun, Hässleholms kommun, Kävlinge kommun, Landskrona kommun, Lunds kommun, Malmö kommun, Piteå kommun, Sigtuna kommun, Stockholms kommun, Sundbybergs kommun, Södertälje kommun, Uddevalla kommun, Umeå kommun, Uppsala kommun, Östersunds kommun, Friskolornas riksförbund, Föräldraalliansen Sverige, Idéburna skolors riksförbund, Handikappförbunden, Landsorganisationen i Sverige, Tjänstemännens centralorganisation, Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, Riksförbundet DHB – för döva, hörselskadade barn och barn med språkstörning, Riksföreningen för skolsköterskor, Svenskt Näringsliv, Sveriges Akademikers Centralorganisation, Sveriges Kommuner och Landsting, Sveriges Skolledarförbund, Synskadades Riksförbund, Svenska skolläkarföreningen och Sveriges Skolkuratorers Förening.

Följande remissinstanser har avgett spontana yttranden: Autism- och Aspergerförbundet, Waldorfskolefederationen och Waldorflärlärhögskolan, Riksförbundet Attention, Almega, Riksförbundet FUB, För barn, unga och vuxna med utvecklingsstörning och Nacka kommun.

Följande remissinstanser har beretts tillfälle att yttra sig över betänkandet, men har förklarat sig avstå eller har inte inkommit med yttrande: Linköpings universitet, Askersunds kommun, Forshaga kommun, Karlskrona kommun, Katrineholms kommun, Kramfors kommun, Lindsberg kommun, Malå kommun, Mönsterås kommun, Svenljunga kommun, Vellinge kommun, Örebro kommun, Botkyrka friskola F-9 (Botkyrka), Dalbackens friskola (Piteå), ESS-gymnasiet (Stockholm), Hwitfeldska gymnasiet (Göteborg), Vittra Forsgläntan (Kungsbacka), BRIS – Barnens Rätt i Samhället, Lika Unika, Riksförbundet Hem och Skola, Svenska kommunalarbetarförbundet, Sveriges Elevkårer, Sveriges elevråd SVEA, Sveriges psykologförbund och Sveriges vägledarförening.