



STORTINGET

Innst. 43 S

(2024–2025)

Innstilling til Stortinget
fra utdannings- og forskningskomiteen

Dokument 8:155 S (2023–2024)

Innstilling fra utdannings- og forskningskomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Grunde Almeland, Guri Melby og Abid Raja om å gi flere muligheter til og mer kunnskap om konsekvenser av fleksibel skolestart

Til Stortinget

Bakgrunn

I dokumentet fremmes følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen invitere kommuner til å prøve ut ulike modeller for fleksibel skolestart. Det skal følge nødvendig finansiering med forsøkene, og de skal dokumenteres for å sørge for mer kunnskap om effekter og resultater av fleksibel skolestart.»

Det vises til dokumentet for nærmere redegjørelse for forslaget.

Komiteens behandling

Kunnskapsminister Kari Nessa Nordtun har uttalt seg om forslaget i brev av 27. september 2024. Brevet følger som vedlegg til innstillingen.

Komiteen har invitert til å gi skriftlige høringsinnspill i saken. Høringsinnspillene er tilgjengelige på sakens side på stortinget.no.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jorodd Asphjell, Øystein Mathisen, Lise Selnes og Elise Waagen, fra Høyre, Margret Hagerup, Linda Hofstad Helleland og Kari-Anne Jønnes, fra Senterpartiet, Anja Ninasdatter Abusland og Marit Knutsdatter Strand, fra Fremskrittspartiet, Himanshu Gulati, fra Sosialistisk Venstreparti, Grete Wold, fra Rødt, lederen Hege Bae Nyholt, og fra Venstre, Abid Raja, viser til representantforslaget.

Komiteen er enig i viktigheten av at alle barn får en god start på sin skolegang. Første klasse er begynnelsen på et langt skoleløp.

Komiteen mener skolen må legge til rette for at elevene tas imot på en god måte og opplever mestring i skolehverdagen. Det skal være tid til lekbasert læring, og elevene skal oppleve en positiv skolestart uavhengig av alder ved skolestart. Samtidig merker komiteen seg at det har vært mye kunnskapsinnhenting om hvordan skolestart og første klasse har vært for norske elever. En evaluering av seksårsreformen av 1997 ble overlevert til Kunnskapsdepartementet 18. juni 2024. Evalueringen gir viktig kunnskap om hvordan reformen har fungert for de yngste elevene og skolen.

Komiteen merker seg at evalueringen viser at det er variasjon i hvor stor grad lærerne legger til rette for lek og frilek i klasserommet, men at seksåringene i hovedsak trives på skolen og møter engasjerte lærere som prioriterer variert undervisning.

Komiteen støtter intensjonen i forslaget om at elever skal oppleve mestring og trivsel når de starter på sitt skoleløp. Komiteen viser til viktigheten av en god

skolestart for elevenes videre utvikling i et langt skoleløp. Skolen har en viktig rolle i å følge med på elevenes utvikling og sikre støtte tilpasset den enkelte elev. Komiteen mener det er viktig at regjeringen arbeider for at alle barn får oppleve læring, trivsel og utvikling gjennom hele skoleløpet uavhengig av bakgrunn og modenhet.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet deler forslagsstillernes engasjement for en trygg og god skolestart for de yngste elevene, og for at overgangen fra barnehage til skole skal være forutsigbar. Disse medlemmer viser til kunnskapsministerens vurdering av representantforslaget.

Disse medlemmer peker på at opplæringslova åpner for at barn kan starte på skolen ett år senere eller ett år tidligere enn året de fyller seks år. Dersom foreldre søker om, eller samtykker til det, kan det etter en sakkyndig vurdering åpnes for at et barn begynner på skolen året det fyller syv år. Disse medlemmer viser til at dette følger av opplæringslova § 2-4.

Disse medlemmer viser til at det er flere utredninger som har omtalt fleksibel skolestart. Flertallet i Stoltenberg-utvalget (NOU 2019:3 Nye sjanser – bedre læring) støttet dagens modell for fleksibel skolestart. I høringen av utredningen støttet også et flertall av høringsinstansene dagens modell. Disse medlemmer viser også til at representantforslaget omtaler Mannsutvalgets rapport (NOU 2024:8 Likestillingens neste steg) og deres forslag om å gjøre skolestart tidligere eller senere enn august mer tilgjengelig. Dagens lovverk åpner for å gjøre tidsavgrensede unntak fra loven dersom det er nødvendig for å gjennomføre pedagogiske eller organisatoriske forsøk. Disse medlemmer viser også til at disse forsøkene skal evalueres og rapporteres, og at dette følger av opplæringslova § 29-3.

Disse medlemmer viser til oppdraget Utdanningsdirektoratet fikk fra Kunnskapsdepartementet om å forsøke ulike modeller for fleksibel skolestart med kommunene. Til tross for en utvidet frist var interessen fra kommunesektoren lav, og det var kun Trondheim og Kristiansand som ville prøve ut ulike modeller for fleksibel skolestart. Disse medlemmer mener dagens regler legger til rette for slike forsøk som representantene skisserer. Videre vil disse medlemmer understreke viktigheten av å gjøre mulighetene i dagens lovverk kjent, slik at foreldre er trygge på de rettighetene og pliktene som elever i dag har.

Disse medlemmer vil derfor peke på det viktige ansvaret som fylkeskommunene og kommunene har med å formidle den informasjonen fra opplæringslova som foreldre og elever har bruk for.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet mener at de fleste barn bør begynne på skolen det kalenderåret de fyller 6 år, og at det

te i utgangspunktet vil være til barnets beste. Disse medlemmer mener samtidig at fleksibel skolestart for noen kan være et tiltak som kan bidra til å utjevne forskjeller mellom jenter og gutter og gi flere muligheter til å mestre starten på skolegangen.

Disse medlemmer merker seg at Skolelederforbundet skriver:

«Fleksibel skolestart kan være et viktig tiltak for å sikre at alle barn får en god start på sin skolegang, tilpasset deres modenhetsnivå og behov. Dette kan bidra til å utjevne forskjeller i skoleprestasjoner og fremtidige muligheter, samt fremme trivsel og læring.»

Disse medlemmer deler Skolelederforbundets vurdering og viser til at Høyre fremmet forslag om å fjerne kravet til sakkyndig vurdering for utsatt skolestart da Stortinget vedtok ny opplæringslov, jf. Innst. 442 L (2022–2023). Disse medlemmer mener at å fjerne kravet ikke er til hinder for at kommunene innhenter sakkyndige vurderinger, men at det vil flytte vurderingen nærmere skole og foreldre.

Disse medlemmer mener at forsøk med fleksibel skolestart ikke nødvendigvis trenger å medføre ekstra kostnader, men er åpne for å vurdere medfinansiering om det skulle være nødvendig. Disse medlemmer ser at det vil kunne gi merkostnader for kommunen dersom barn blir ett år lenger i barnehagen, samtidig vil det kunne være en merverdi for kommunen på lengre sikt ved at barn er mer skolemodne, noe som kan redusere muligheten for læringstap og nødvendige tiltak senere i skoleløpet. Det bør imidlertid være mulig å få til dette uten å stille krav om nødvendig finansiering.

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen invitere kommuner til å prøve ut ulike modeller for fleksibel skolestart, med mulighet for medfinansiering om nødvendig. Eventuelle forsøk må dokumenteres for å sørge for mer kunnskap om effekter og resultater av fleksibel skolestart.»

Komiteens medlem fra Fremskrittspartiet vil påpeke behovet for en fleksibel grunnskole som i større grad tar hensyn til hver enkelt elevs kunnskapsnivå. Det er foreldrene som kjenner sine barns modenhet og kunnskapsnivå best, og deres valgfrihet og kunnskaper er viktige å ta hensyn til. Dette medlem vil understreke at alle barn er unike, og at det er viktig både for barnets trivsel og utvikling at barnet begynner på skolen i en alder som er riktig for barnet selv.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti er opptatt av at alle skolestartere skal få et godt første møte med skolen og oppleve mestring og trivsel fra første klasse. Barn begynner på skolen når de er 5–6 år, og er på veldig ulike modningsnivå. Alle barn

er unike og trenger å bli sett og møtt på sine styrker og utviklingspotensial. Det er også tydelig forskjell om barnet er født tidlig eller sent i kalenderåret, og derfor må skolen har ressurser og kompetanse til å møte ulike barn som vil ha behov for ulike tilpasninger.

Dette medlem har forståelse for at det i dag er en terskel for å be om sakkyndig vurdering der man mener barnet ikke er modent for å starte skolegangen enda. Det kan være behov for å vurdere nærmere hvordan slike vurderinger gjøres og legges til rette for. Uansett vil det være store forskjeller mellom barn, enten de begynner når de er 5, 6 eller 7 år, og skolen må ta høyde for det.

Dette medlem mener derfor at det må jobbes for å sikre at skolen kan fylle sin plikt til å tilpasse seg elevens modningsnivå, heller enn å vente med å ta imot elevene som vil trenge noe annet enn de fleste. Det er også et viktig moment at lek må bli en mer naturlig del av 1. klasse, og at man nå begynner arbeidet med å sikre intensjonen med seksårsreformen. Kvalifiserte lærere i alle klasserom, miljøarbeidere og tilrettelagte lokaler er nødvendig for å sikre en god start for alle barn, uansett forutsetninger.

Medlemmen i komiteen frå Raudt meiner at det er avgjerande å syta for at alle barn får ein god, trygg og inkluderande skulestart. Det inneber å skapa ein skule der alle barn har moglegheit til å oppleve meistring, og der tidleg innsats sikrar gode moglegheiter for utvikling i skuleløpet. OsloMet har evaluert innføringa av seksårsreforma og peiker på at det i første klasse i dag er meir jobbing med fag og strukturert og meir bokstavlæring, samtidig som det er mindre høgtlesing, mindre frileik og færre leikesoner i klasseromma. Denne medlemmen er overtydd om at denne utviklinga ikkje har vore til det beste for ungene, og meiner at det ikkje er i tråd med ambisjonane då seksårsreforma blei innført.

Denne medlemmen er uroa for at fem- og seksåringer i dag startar i ein skule som er for teoretisk tung dei første åra. Dette gjeld særleg for dei yngste barna fødde seint på året, og for gutar. Å gjera fleksibel skulestart meir tilgjengeleg og å forska meir på dette kan vera positivt. Likevel vil denne medlemmen åtvare mot å tru at dette åleine vil vera nok. For å sikra ein trygg skulestart for alle elevar er det naudsynt å følgja opp fleire av tilrådingane frå forskarane som har evaluert seksårsreforma. Blant desse er det å leggja til rette for meir frileik, og fleire pedagogar og å jobba målretta med å auka leseglede gjennom meir høgtlesing.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre viser til at det er store forskjeller mellom 6-åringer som starter på skolen. Mannsutvalget trakk så sent som våren 2024 fram fleksibel skulestart som tiltak for å redusere kjønnsfor-

skjeller på skole- og utdanningsfeltet. I Meld. St. 6 (2019–2020) vises det til at:

«I Norge er det uvanlig å forskyve skulestart. Under to prosent av kullet får utsatt eller fremskutt skulestart. Rundt tre prosent av alle barn født i årets siste kvartal får utsatt skulestart, og en like stor andel av barna født i årets første kvartal får fremskutt skulestart. Det er først og fremst gutter som får utsatt skulestart og jenter som får den fremskutt. Vi har lite systematisk kunnskap om hvordan kommunene praktiserer dagens regelverk for fleksibel skulestart, og hvilken betydning utsatt eller fremskutt skulestart har for barna, sosialt og faglig.»

Disse medlemmer viser til at det i 2019 ble igangsatt forsøk med fleksibel skulestart under regjeringen Solberg. Forsøkene er ikke videreført av regjeringen Støre. Disse medlemmer mener man bør følge opp med videreføring av forsøk når Stortinget i ny opplæringslov ikke fjernet krav om sakkyndig vurdering. Det er etter disse medlemmers syn bekymringsverdig at det er store forskjeller mellom barns modenhet ved skulestart, fordi det kan få konsekvenser for barns læring, mestring og motivasjon tidlig i skuleløpet.

Disse medlemmer mener at så lenge det er krav om sakkyndig vurdering i opplæringslova, har man et ansvar for å samle kunnskap om annen praksis. Videre at kravet om sakkyndig vurdering kan bidra til å forsterke normen om at alle barn skal starte på skolen det året de fyller 6 år. Selv om det alltid skal være et ideal at skolen skal kunne gi tilpasset opplæring til alle barn, må man etter disse medlemmers syn samtidig sørge for at man bygger ned barrierer for å legge til rette for at barn starter på skolen når det er riktig for det enkelte barnet, enten det er forsinket eller fremskutt skulestart. I NOU 2019:3 ble det henvist til Danmark:

«I Danmark kan barnet starte ett år tidligere på skolen dersom det er født før 1. oktober, og i underkant av 4 prosent av et årskull benytter seg av denne muligheten. Samtidig får 10–15 prosent av seksåringene i et årskull utsatt skulestart. Blant gutter som er født i desember er andelen 56 prosent, mens andelen desemberjenter som får utsatt skulestart er 31 prosent. Som resultat er gutter som er født på slutten av året i gjennomsnitt nesten fire måneder eldre ved skulestart enn jenter som er født på samme tidspunkt (Sievertsen, 2015). Utsatt skulestart er i den danske folkeskuleloven regulert i § 34.4 Sammenlignet med den norske opplæringsloven § 2-1 nevnes ikke behovet for sakkyndig vurdering, og foreldrenes anmodning.»

Komiteens medlem fra Venstre vil for ordens skyld presisere at ved en inkurie forsvant «født i desember» ut av bakgrunnsteksten i representantforslaget som behandles i denne innstillingen. Setningen i bakgrunnen i representantforslaget skal lyde: «Til sammenligning er det 50 pst. av danske gutter og 30 pst. av danske jenter født i desember som ikke starter på skolen det året de fyller 6 år.»

Dette medlem viser samtidig til at det er store forskjeller mellom danske og norske familiers bruk av utsatt skolestart. Dette medlem viser videre til at med det utfordringsbildet som man ser i norsk skole med elevers motivasjonsfall, fravær og reduserte læringsresultater, er det viktig å skaffe til veie mer kunnskap om forhold som kan påvirke dette. Forslagsstillerne ønsker derfor at det fortsatt inviteres til at kommuner kan prøve ut ulike modeller for fleksibel skolestart. Forslagsstillerne mener også at det skal følge nødvendig finansiering med forsøkene, og at forsøkene skal dokumenteres for å sørge for mer kunnskap om effekter og resultater av fleksibel skolestart. Dette medlem viser til høringsinnspill fra Trondheim kommune, samt mediasaker i kjølvannet av Mannsutvalgets rapportfremleggelse, som viser at flere andre kommuner ønsker å delta i slike forsøk.

Dette medlem fremmer på denne bakgrunn følgende forslag

«Stortinget ber regjeringen invitere kommuner til å prøve ut ulike modeller for fleksibel skolestart. Det skal følge nødvendig finansiering med forsøkene, og de skal dokumenteres for å sørge for mer kunnskap om effekter og resultater av fleksibel skolestart.»

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til evalueringen av seksårsreformen, som ble levert før sommeren 2024. I evalueringen pekes det på som en utfordring at leken har mistet sin posisjon, at lekinspirerte aktiviteter i klasserommet forekommer i liten grad, og at for mange lærere er faglige krav i veien for den frie leken.

Flertallet vil derfor løfte viktigheten av at intensjonen med seksårsreformen følges opp, og at lekbasert læring får en større plass i skolehverdagen til førsteklassingene, i tråd med regjeringens intensjon med ungdomsmeldingen, Meld. St. 34 (2023–2024), om en mer praktisk og motiverende skole med mer læring. Flertallet mener det er viktig at overgangen fra barnehage til skole skjer på elevenes premisser.

Flertallet vil framheve etablering av gratis SFO for flere barn og redusert barnehagepris for å bidra til at

alle barn får ta del i gode velferdstilbud, samt at barna sikres en best mulig oppstart av tiårig grunnskole. Flertallet viser dessuten til tiltak for tillitsreform i kommunene, der opplæringslova med en forsøkshjemmel gir rom for lokale forsøk.

Forslag fra mindretall

Forslag fra Høyre og Fremskrittspartiet:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen invitere kommuner til å prøve ut ulike modeller for fleksibel skolestart, med mulighet for medfinansiering om nødvendig. Eventuelle forsøk må dokumenteres for å sørge for mer kunnskap om effekter og resultater av fleksibel skolestart.

Forslag fra Venstre:

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen invitere kommuner til å prøve ut ulike modeller for fleksibel skolestart. Det skal følge nødvendig finansiering med forsøkene, og de skal dokumenteres for å sørge for mer kunnskap om effekter og resultater av fleksibel skolestart.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av medlemmene i komiteen fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Rødt.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument 8:155 S (2023–2024) – Representantforslag fra stortingsrepresentantene Grunde Almeland, Guri Melby og Abid Raja om å gi flere muligheter til og mer kunnskap om konsekvenser av fleksibel skolestart – vedtas ikke.

Oslo, i utdannings- og forskningskomiteen, den 12. november 2024

Hege Bae Nyholt

leder

Marit Knutsdatter Strand

ordfører



**DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT**

Kunnskapsministeren

Stortinget
Karl Johansgate 22
0026 OSLO

Deres ref

Vår ref
24/3152-

Dato
27. september 2024

Representantforslag 155 S (2023-2024) Om å gi flere muligheter til og mer kunnskap om konsekvenser av fleksibel skolestart

Jeg er opptatt av at alle barn skal ha en trygg og god skolestart og at overgangen fra barnehage til skole er forutsigbar for førsteklassingene. Skoledagene skal være tilrettelagt med utgangspunkt i de behovene elevene har. Skolen må følge med på elevenes utvikling og gi dem støtte tilpasset både alder og modenhets- og funksjonsnivå, slik at de kan lære, trives og utvikle seg.

I utgangspunktet starter barn på skolen det året de fyller seks år. Opplæringsloven åpner likevel for at barn kan starte på skolen ett år senere eller ett år tidligere enn dette. Kommunen skal la et barn begynne på skolen det året barnet fyller syv år, dersom foreldrene søker om eller samtykker til det og det etter en sakkyndig vurdering er tvil om at barnet er kommet langt nok i utviklingen sin til at det bør begynne på skolen det året barnet fyller seks år. Loven åpner også for at kommunen kan la et barn starte ett år tidligere på skolen dersom en sakkyndig vurdering viser at det er forsvarlig og foreldrene søker om eller samtykker til det. Dette følger av opplæringsloven § 2-4.

Som representantene peker på, er det flere utredninger som har omtalt fleksibel skolestart. Stoltenberg-utvalget vurderte fleksibel skolestart som et mulig tiltak i NOU 2019: 3 *Nye sjanser – bedre læring*. Kjønnsforskjeller i skoleprestasjoner og utdanningsløp. Utvalget vurderte seks ulike modeller for fleksibel skolestart, hvor en av modellene var å opprettholde dagens ordning. Jeg vil understreke at flertallet i utvalget foreslo å opprettholde dagens ordning, og i høringsen støttet også flertallet dette. Representantene viser også til Mannsutvalgets rapport, og deres forslag om å gjøre muligheten til å starte på skolen ett år tidligere eller senere enn august det året barnet fyller seks år blir mer tilgjengelig enn i dag.

Som representantene skriver, åpnes det for å gjøre tidsavgrensede unntak fra loven dersom det er nødvendig for å gjennomføre pedagogiske eller organisatoriske forsøk. Forsøkene skal være etisk forsvarlige, godt faglig underbygde og ikke svekke elevenes grunnleggende rettigheter. Forsøkene skal evalueres og rapporteres. Dette følger av opplæringsloven § 29-3.

I Meld. St. 6 (2019-2020) *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO* fra regjeringen Solberg var et av tiltakene å gi kommuner mulighet til å prøve ut modeller for fleksibel skolestart. Kunnskapsdepartementet ga i 2019 Utdanningsdirektoratet i oppdrag å invitere kommuner til å prøve ut ulike modeller for fleksibel skolestart. Det var liten interesse for å prøve ut ulike modeller for fleksibel skolestart. Selv etter at søknadsfristen ble utvidet, var det kun Trondheim kommune og Kristiansand kommune som ønsket å prøve ut ulike modeller for fleksibel skolestart. De to kommunene valgte å gjennomføre utprøvingen innenfor regelverket og ikke som et forsøk med tidsavgrenset unntak fra loven, og de rapporterte derfor ikke til nasjonale utdanningsmyndigheter om resultatene. Dagens regler legger godt til rette for slike forsøk som representantene skisserer. Eventuelle forsøkssøknader fra kommunene vil jeg ønske velkommen.

I arbeidet med ny opplæringslov ble det vurdert hvilke regler som bør gjelde for tidlig og utsatt skolestart. En sakkyndig vurdering kan være med på å redusere risikoen for eventuelle negative konsekvenser som en utsatt eller tidlig skolestart kan ha for barn, både på kort og på lang sikt. Jeg tror foreldre setter pris på å få støtte i gode sakkyndige vurderinger når de vurderer noe så viktig for barna sine som en søknad om utsatt eller tidlig skolestart. Både Barneombudet, Statped og Elevorganisasjonen har fastholdt at det er viktig at foreldre får hjelp til en totalvurdering fra sakkyndige før de tar en endelig beslutning. Barnets beste må være utgangspunkt når kommunen, i samråd med foreldre og barn, vurderer disse sakene.

Det kan være at foreldre ikke vet om at elever som har behov for det kan søke om utsatt eller tidlig skolestart, og at de derfor ikke bruker denne muligheten. Jeg er opptatt av at de mulighetene som ligger i dagens regelverk skal være godt kjent. Den nye opplæringsloven fastslår at kommuner og fylkeskommuner skal gi elever og foreldre den informasjonen de har bruk for, blant annet om opplæringen og om elevens rettigheter og plikter. Kunnskapsdepartementet har gitt Udir i oppgave å følge med på implementeringen av den nye opplæringsloven.

Med hilsen



Kari Nessa Nordtun

Dokumentet er godkjent elektronisk og påført statsrådets signatur

