

En ojämlik skolplikt?

Problematisering av skolfrånvaro i en decentraliserad skola

Maria Arvidsson & Viktor Vesterberg

AN UNEQUAL COMPULSORY SCHOOLING? PROBLEMATIZATIONS OF SCHOOL ABSENCE IN A DECENTRALIZED SCHOOL. All children in Sweden have the right to attend school from the year they reach the age of six. But are all children obliged to be there? Sweden have had compulsory schooling since the end of the 19th century. This means that there is an obligation to be in the school and attend its activities. A changed governance of the school during the last decades of the 20th century, from centralized to decentralized, opened up for the possibility of local school practices to define how the compulsory schooling should be interpreted and applied. In this article we scrutinize whether this has opened for potential inequalities regarding compulsory schooling in Sweden. In doing this we analyze law and policy documents that in different ways prescribe how deviations from school duties, so-called school absence, should be handled and by whom. The purpose of the article is to elucidate the effects of state-formulated guidelines regarding the management of school absence in Swedish compulsory school. Inspired by Carol Lee Bacchis' WPR (What's the Problem Represented to be) analysis, we interrogate how departures from compulsory schooling are portrayed as a problem and what meaning are ascribed to compulsory schooling - not least from an equality perspective.

Keywords: Education Act, compulsory schooling, school absence, equality, decentralized school.

I december 2018 rapporterar TV-programmet *Kalla fakta* att det finns 5 500 elever som inte varit i skolan på fyra veckor eller mer under höstterminen, vilket är ungefär en elev per grundskoleklass i Sverige.

Maria Arvidsson är lektor i samhälle- och kultur i ett skolperspektiv, institutionen för kultur och samhälle, Linköpings universitet, 601 74 Norrköping. E-post: maria.arvidsson@liu.se

Viktor Vesterberg är postdoktor i socialt arbete, institutionen för kultur och samhälle, Linköpings universitet, 601 74 Norrköping. E-post: viktor.vesterberg@liu.se

I programmet möter vi förtvivlade föräldrar som slutat arbeta för att vara hemma med barn som inte går till skolan. Programmet får stor uppmärksamhet och redan följande dag lyfts det som en fråga i nyhetssändningar. Hur kan det komma sig att barn redan i lågstadiet kan vara borta långa perioder från skolan utan att något händer i ett land där skolplikt råder? Skolplikten innebär att varje barn från det år de fyller sex år till att det uppnått målen för nionde klass (dock som längst till och med det år de fyller 18) enligt lag ska gå i skolan.

Skolfrånvaro är alltså ett omdiskuterat område. År 2017 publicerades den statliga utredningen *Saknad - uppmärksamma elevers frånvaro och agera* (SOU 2016:94) där det understryks att det saknas svensk forskning om såväl orsaker till skolfrånvaro som förebyggande av den. Enligt utredningen behövs mer kunskap på området, framförallt utifrån en svensk kontext. Utredaren betonar att skolfrånvaro måste uppmärksammas. I den här artikeln definierar vi skolfrånvaro som alla avsteg från den i skollagen framskrivna skolplikten, det vill säga att barn måste gå i skolan och delta i den verksamhet som anordnas i skolan, om eleven inte har giltigt skäl att utebli (Skolverket 2019). I skolfrånvaro inkluderas så väl olovlig frånvaro (även kallat skolk), tillåten frånvaro (beviljad ledighet), av vårdnadshavare anmäld frånvaro (sjukfrånvaro) samt anvisad frånvaro (avstängning). Artikeln handlar om de spänningar och otydligheter vi menar tar sig uttryck i lag- och policytexter rörande skolfrånvaro. Att granska dessa spänningar och otydligheter är ett sätt att närma sig och uppmärksamma skolfrånvaroproblematikens komplexitet.

En skola för alla

Elevers frånvaro från skolan har uppmärksamrats sedan länge. Tidigare forskning har visat att ett motstånd mot att barn ska gå i skolan fanns, framför allt från föräldrahåll, redan då folkskolestadgan infördes 1842. Barnens arbetskraft behövdes hemma. Skolplikten inrättande år 1882 kan ses både som en statlig reaktion mot detta motstånd och som ett svar på förbudet mot barnarbete som infördes samma år (Sandin 1986, Sjöberg 1996). En rad statliga åtgärder vidtogs under 1900-talets första hälft för att underlätta för familjer att skicka sina barn till skolan, exempelvis barnbidrag och fria skolmåltider (Hedenborg & Wikander 2003).

I en demokrati framhävs inte sällan värden såsom jämlikhet, att alla oavsett kön, etnicitet, religionstillhörighet och socioekonomisk bakgrund ska ges samma möjlighet och rättighet att aktivt delta i samhället, som centrala. Jämlikhet har också varit en viktig hörnsten

i det svenska välfärdsbygget, folkhemmet, där en kostnadsfri skola för alla sågs som en viktig del - alla skulle få samma chans att utbilda sig. Till en början erbjöds dock inte alla barn att gå i skolan, exempelvis romska barn och de barn som kategoriserades som sinnesslöa, men under 1900-talets gång inkluderas allt fler barn i rätten till skolgång (Areschoug 2000, Rodell Olgaç 2006).

Vid enhetsskolans införande på 1960-talet var *en skola för alla* i mångt och mycket realiserad. Undervisningen som gavs i enhetsskolan (senare grundskolan) var planerad efter att alla kan lära sig skolämnena på ett och samma sätt. I takt med skolans decentralisering, marknadisering och individualisering under 1900-talets sista decennier, förflyttades utformandet av undervisningen närmare eleven och läroplanen styrdes om från regelstyrning till målstyrning. Målet blev det viktigaste för resan. Vägen dit kunde skilja sig åt såväl mellan elever som mellan klasser och skolor. Att alla elever inte kan nå målen på samma sätt har uppmärksammats sedan 1970-talet och ett antal skolreformer senare finns detta tydligt formulerat i grundskolans läroplan. Det finns elever som behöver mer eller annat stöd i undervisningen för att nå målen. Begreppet *likvärdig* utbildning används för beskriva detta, det vill säga alla elever på alla skolor ska nå samma mål, men inte nödvändigtvis på samma sätt eller med samma resurser (Dahlstedt, Harling, Trumberg, Urban & Vesterberg 2019). Så här formuleras det i rådande läroplan för grundskolan.

En likvärdig utbildning innebär inte att undervisningen ska utformas på samma sätt överallt eller att skolans resurser ska fördelas lika. Hänsyn ska tas till elevernas olika förutsättningar och behov. Det finns också olika vägar att nå målet. Skolan har ett särskilt ansvar för de elever som av olika anledningar har svårigheter att nå målen för utbildningen. Därför kan undervisningen aldrig utformas lika för alla (Skolverket 2011, Kap 1 s 10).

Decentraliseringen av skolan i slutet av 1900-talet flyttade i mångt och mycket dess ekonomiska styrning och verkställandet av dess juridiska styrning från staten till kommunerna. Det blev nu upp till kommuner, huvudmän och rektorer att besluta om hur utbildningsresurser skulle planeras och fördelas. Även verkställandet av skolplikten, det vill säga att hantera att skolpliktiga barn befinner sig i skolan och får den utbildning de har rätt till, skulle nu enligt skollagen vila på kommuner, huvudmän och rektorer (Berg 2003). I skollag, förordningar, föreskrifter och vägledningar formulerades ramar för uppfyllandet av skolplikten. Dessa ramar ska sedan tolkas och hanteras av lokala aktörer vilket öppnar upp för att olika tolkningar och hanteringar kan göras. Kort

sagt, i bakvattnet av en förändrad styrning av skolan där diskurser om likvärdighet blev den styrande rationaliteten för hur *kunskapskraven* lokalt skulle nås, innefattades även *skolplikten*. En förändrad styrning av skolan ledde alltså till att den lokala praktiken fick ökad möjlighet att definiera hur skollagen skulle tolkas och tillämpas. Skolplikten är ett gott exempel på denna utveckling.

Vi vill hävda att skolplikten i flera avseenden är utmanad idag. I det följande beskrivs och analyseras de statliga lag- och policydokument, i form av proposition till skollag, skollag, förordningar, föreskrifter och vägledningar som på olika sätt talar om hur avsteg från skolplikten, så kallad skolfrånvaro, ska hanteras. Här inkluderas alltså samtliga lag- och förordningstexter, föreskrifter och vägledningar som berör elevers frånvaro från skolan, som fanns tillgängliga när materialet insamlades i maj 2019. Till dessa räknas Proposition om en ny skollag 2009/10:165, Skollagen, SFS 2010:800, Skolförordningen, SKOLF 2011:185 samt juridisk vägledning och allmänna råd från Skolverket. Mot bakgrund av detta är syftet med artikeln att problematisera och belysa effekter av dessa statligt formulerade riktlinjer gällande *hantering av skolfrånvaro* i svensk grundskola. Det är effekter som på olika sätt kan påverka barns rätt till en jämlik skolgång. För att uppnå syftet ställs följande frågor:

- Vem eller vilka tillskrivs ansvar för hantering av frågor som rör skolfrånvaro, det vill säga vem eller vilka ansvarar för att styra elever till skolan och hur ska detta göras? Här undersöker vi vem eller vilka som tillskrivs ansvar för att elever kommer till skolan och hur detta är tänkt att genomföras.
- På vilka sätt inkluderas eller exkluderas elever i föreskrivna åtgärder mot skolfrånvaro? Här analyserar vi hur kategoriseringar av olika grupper av elever görs och hur detta kan ha effekter för om och hur skolplikten kan bli jämlik eller ojämlig, det vill säga, om och hur alla elever inkluderas i skolplikten samt om och hur elever kan exkluderas från den.

Metodologiska och teoretiska utgångspunkter

I vår analys tar vi utgångspunkt i Carol Lee Bacchis (2009) kritiska polycyanalys vilken hon benämner WPR – *What's the Problem Represented to be*. Enligt denna analytiska ansats ses inte de problem en policy skriver fram som objektiva och på förhand givna, utan snarare som en produkt av det diskursiva sammanhang i vilket de ingår - dess sociala och

kulturella kontext. Därmed är problemformuleringar i policy under ständig rekonstruktion. Bacchi använder begreppet *policy as discourse* för att beskriva dessa språkliga problemkonstruktioner. Denna utgångspunkt innebär vidare att det inte räcker att uppmärksamma *vad* som beskrivs som ett problem. Även åtgärderna som skrivs fram som lösningar på problemen granskas och tolkas då dessa säger något om vad det är som ses som problematiskt. ”What one proposes to do about something reveals what one think is problematic (needs to change)” (Bacchi 1999, s 21). Det är i vad som sägs – såväl implicit som explicit- om det formulerade problemet och dess lösningar, som själva problematiken framträder, vilket Bacchi (1999) benämner diskursiv problemrepresentation.

Vår analys handlar alltså om att undersöka problemrepresentationen för att få en vidare förståelse av vad, hur och eventuellt för vem något framstår som ett problem. Detta inbegriper också att undersöka vem eller vilka som ska lösa problemet (det vill säga vem tillskrivs ansvar), på vilka sätt och vilka diskursiva effekter det medför. Genom att analysera problemrepresentationer om skolfrånvaro kan vi belysa ut vad det är som uppfattas som problematiskt med skolfrånvaro och om det är ett problem för alla elever, vem som skrivs fram som ansvarig för att lösa problemet och hur problemet är tänkt att lösas. Vidare använder vi detta analytiska perspektiv för att granska vilka föreställningar problemrepresentationen ger uttryck för och vilka effekter den skapar. På detta sätt flyttar vi, med utgångspunkt i WPR, fokus från att främst koncentrera oss på vad som skrivs fram som lösningar av problem (vad som ska göras) till att också granska problemet (vad är det som ses som problematiskt) och vilka eventuella lösningar dessa problembeskrivningar möjliggör. Hur ansvaret för skolpliktens uppfyllande förhandlas och hur avsteg från den ska hanteras, blir också en fråga om styrning på olika sätt. Bacchi (1999) utgår i mångt och mycket från Foucaults (1991) tankar, inte minst de om styrningsrationaliteter. Därför har vi i vår analys också ett fokus på hur styrning av skolplikten kommer till uttryck i de analyserade lag- och policydokumenten, det vill säga vilka aktörer som har ansvar för att elever går *till* och *i* skolan och hur denna styrning är tänkt att iscensättas.

En skolplikt som inte gäller alla

En av portalparagraferna i skollagen handlar om allas rätt till utbildning. Det innebär att alla barn som bor i Sverige från och med det år de fyller sex, ska ha samma rättighet att gå i skolan oavsett exempel-

vis kön, etnicitet, och socioekonomisk bakgrund (Lindensjö 2002). Rätten att gå i skolan framstår så långt som jämlik. Men kopplat till denna rätt finns också en skyldighet. Skolplikt innebär även att skolpliktiga elever måste närvara i skolan, vare sig de vill eller inte. Så här definierar Skolverket begreppet:

Barn som är bosatta i Sverige har skolplikt och rätt till utbildning. Skolplikt innebär att barn ska delta i skolans verksamhet. Rätt till utbildning innebär att barn har rätt till kostnadsfri utbildning (Skolverket 2019).

Hur plikten ska efterlevas och vilka den gäller kan däremot variera enligt rådande lag- och förordningstexter. Det gäller exempelvis papperslösa barn i skolålder som bor i Sverige (Nielsen 2016). Barn som inte är folkbokförda i Sverige, har rätt att gå i skolan enligt skollagen men de har ingen *skyldighet* att göra det (SFS 2010:800, 29 kap 2§). De kan således vara i skolan om de vill. Att inte vara folkbokförd i Sverige kan därmed innebära att vara exkluderad från skolplikten. Skolplikten upphör när en elev uppnått skolans kunskapskrav, men gäller som längst till det år eleven fyller arton år (SFS 2010:800, 7 kap 12–14§). Det förefaller med andra ord finnas förhållanden som kan exkludera barn från den allmänna skolplikten; ålder, kunskapskrav och folkbokföring. Det finns med andra ord flera kategorier barn som inte behöver vara i skolan. Detta lyfts också fram som ett problem i regeringens proposition till 2010 års skollag. Att den nya skollagen endast ska gälla skolpliktiga elever beskrivs som ett problem när det kommer till frågan om såväl tillåten som otillåten frånvaro. Utifrån Bacchis (1999, 2009) analytiska perspektiv kan vi alltså se att det framställs som ett politiskt diskursivt problem att vissa elevgrupper riskerar att undslippa skolplikten. I propositionen efterlyses att samma regler ska gälla alla barn i skolan.

Även om eleverna inte omfattas av skolplikten anser regeringen att det är rimligt att ställa krav på deras närvaro. Bestämmelserna om skyldighet att delta i verksamheten bör således även omfatta elever som inte har skolplikt, t.ex. om de är äldre än 16 år eller om de inte är folkbokförda i landet. I enlighet med detta resonemang bör även bestämmelserna om ledighet från utbildningen omfatta dessa elever (Regeringens proposition 2009/10:165, 339f).

I utbildningsutskottets betänkande (2009/10:UbU21) står att regeringen föreslår att detta ska förtydligas i den nya skollagen. Åldersgränsen för skolplikt ändras från 16 år till 18 år i 2010 års skollag. Hur frågan om

icke folkbokförda ska hanteras är dock oklart. En av de otydligheter vi har identifierat handlar om huruvida lagen är tänkt att omfatta alla elever, skolpliktiga eller ej, när det kommer till skolfrånvaro. Ytterligare undantag från skolplikten enligt skollagen gäller elever som av olika skäl vistas utomlands.

Skolplikt 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 (SFS 2010:800, 7 kap 2§).

Här kan det exempelvis handla om elever som under längre perioder besöker sitt tidigare hemland eller som följer med föräldrar som ska arbeta utomlands. Hur ”varaktigt” ska tolkas är dock inget som anges med tydlighet i policydokumenten. Det förefaller vara upp till elevens hemkommun att definiera. Viktigt att notera i sammanhanget är att i och med att skolplikten upphör för en elev, upphör även hemkommunens ansvar för att finansiera barnets utbildning. Hur lång tid en hemkommun låter det passera innan barnets skolplikt upphör och därmed uppföljning av dess skolgång upphör, kan se olika ut. Att vistas under längre tider i ett annat land kan med andra ord medföra en exkludering från skolplikten. Det är först när eleven återvänder till Sverige som det har samma rätt till utbildning som andra (Skolverket 2012b).

Läroplikt eller närvaroplikt?

Det finns också en gråzon gällande fullgörandet av skolplikten. Den handlar om att i viss mån kunna frångå den ordinära skolplikten och istället fullgöra den på annat sätt. Enligt skollagen handlar det, som vi sett ovan, om elever som lever under sådana förhållanden att det inte kan krävas av dem att de ska gå i skolan (SFS 2010:800, kap 7 2§). De elever som policydokumenten exemplifierar i sammanhanget, är de som ska delta i filminspelningar eller göra längre resor. Tillämpningen ska enligt Skolverket ske med stor restriktivitet och det krävs mycket starka skäl för att frångå den ordinarie skolplikten (Skolverket 2012b).

I vissa undantagsfall kan eleven fullgöra skolplikten på annat sätt. För att detta ska beviljas så krävs att den verksamhet som erbjuds barnet framstår som ett fullgott alternativ till utbildningen i till exempel grundskolan, att behovet av insyn i verksamheten kan tillgodoses och att det finns synnerliga skäl. Enligt förarbetena kan synnerliga skäl till exempel vara om eleven under längre tid önskar vara från skolan på grund av

exempelvis resor eller filminspelning. Det krävs dock att det finns mycket starka skäl i det enskilda fallet (Skolverket 2012b).

Detta kan i sig ses skapa ojämlika förhållanden gällande skolplikt. Vissa elever måste vara på plats, för andra elever räcker det att nå kunskapskraven. Att denna möjlighet ges, kan utifrån en WPR-analys, tolkas som att det inte är skolnärvaro som ses det väsentliga problemet utan att det är kunskapskraven som ska uppnås. Effekten av detta blir således att det ställs olika krav på olika elever gällande närvaro.

Ansvaret för barns skolplikt

Ansvaret för att barnen infinner sig i skolan har ända sedan folkskolestadgans tillkomst vilat på föräldrar/vårdnadshavare. I Kongl. Maj:ts stadga angående folkundervisningen i riket år 1881 hotas föräldrar av varning av kyrkorådet om inte barnen infinner sig i skolan. Uteblir förbättringar trots detta, ska barnen skiljas från föräldrarna och omplaceras till vård av andra personer (SFS 1882:8, 51§). Dessa statligt formulerade villkor för skolnärvaro, om än något mindre drastiska, gäller ända fram till 1900-talets sista decennier. Det har med andra ord länge varit föräldrars/vårdnadshavares ansvar att se till att deras barn går till skolan. Så här beskrivs detta ansvar i 2010 års skollag:

Den som har vårdnaden om ett skolpliktigt barn ska se till att barnet fullgör sin skolplikt (SFS 2010:800, 7 kap 20§).

Detta framskrivna ansvar för vårdnadshavare medför en risk för ojämlikhet då elever kan få olika mycket stöd hemifrån vad gäller att leva upp till skolplikten. Tidigare forskning har bland annat påpekat samband mellan vårdnadshavarnas utbildningsnivå och elevers skolprestation (Brandén, Birkelund & Szulkin, 2016). Det kan finns vårdnadshavare som varje dag uppmuntrar och ser till att barnen kommer iväg till skolan, men också de som av olika skäl inte är hemma när barnet ska gå iväg till skolan eller de som anser att barnet gör större nytta i hemmet än i skolan. I skollagen omnämns vad som händer om en vårdnadshavare inte ser till att barnet går till skolan, det vill säga om de inte tar sitt ansvar gällande uppfyllandet av skolplikten:

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 (SFS 2010:800, 7 kap 23§).

I den åtgärd som skrivs fram ovan, det vill säga att hemkommunen kan resa krav, och till och med utdela böter, till den vårdnadshavare som inte gjort vad denne enligt lag är skyldig att göra, framträder en otydlighet. Utifrån Bacchis (1999) tankar är det angeläget att även analysera vad som endast implicit framkommer i en lag eller policy - det handlar om att också rikta uppmärksamhet mot vad som *inte* sägs, vad som tas för givet, i den ovan beskrivna åtgärden. Här nämns inget om vad som händer om vårdnadshavaren tar sitt tilldelade ansvar och gör allt denne förmår för att få barnet till skolan, men när detta ändå inte hjälper. Utifrån ett WPR-perspektiv kan vi här se att problemet som ska lösas i sammanhanget framstår som att komma tillrätta med ansvarslösa vårdnadshavare, inte att få barn till skolan. Med utgångspunkt i Bacchis (2009) policyanalys ser vi här att en diskursiv effekt av denna problemrepresentation är att barnens skolgång förblir vårdnadshavarnas ansvar. Lyckas de inte med att få barnen till skolan, är åtgärderna av allt att döma slut. Inga nationella policydokument om hur en dylik situation ska lösas finns att tillgå. Effekten av detta blir att frågan hamnar på en lokal praktik att hantera. Detta öppnar för att det finns en uppsjö av sätt att lösa, eller inte, detta på och landar i att skolplikten kan bli ojämlig.

Ansvaret för att utreda och åtgärda otillåten skolfrånvaro

Ansvaret för att en elev går till skolan, det vill säga är närvarande, tillskrivs som ovan nämnts barnets vårdnadshavare. Men ansvaret för att ett skolpliktigt barn får den utbildning det har rätt till, tillskrivs dess hemkommun (SFS 2010:800, kap 7 21§). Här finns alltså en spänning mellan skolan, vårdnadshavare och hemkommun vad gäller ansvaret för att rätten till utbildning tillgodoses och plikten att gå i skolan uppnås. Om ett barn inte får den utbildning som det har rätt till, måste kommunen barnet bor i utreda det och vidta åtgärder. Det innebär att hemkommunen måste få information om att skolfrånvaro ägt rum. I skollagen tillskrivs skolans huvudman (kommun eller enskild huvudman) ansvaret för detta uppgiftslämnande. Huvudman ska enligt skollagen "snarast" lämna uppgifter om skolfrånvaro till hemkommunen (SFS 2010:800, kap 7 22§). Informationen om skolfrånvaro som huvudman meddelar hemkommunen, ska huvudman i sin tur enligt skollagen "snarast" få från rektorn på den skola som

den frånvarande eleven går i (SFS 2010:800, kap 7 19§). Rektor tillskrivs i skollagen ansvaret att både utreda och åtgärda såväl tillåten som otillåten upprepad, längre frånvaro av elever på skolan. Enligt skollagen skall detta utredas ”skyndsamt”:

Om en elev har upprepad eller längre frånvaro från den verksamhet som avses i 17 § ska rektorn, oavsett om det är fråga om giltig eller ogiltig frånvaro, se till att frånvaron skyndsamt utreds om det inte är obehövt. Utredningen ska genomföras i samråd med eleven och elevens vårdnadshavare samt med elevhälsan (SFS 2010:800, 7 kap 19a§).

Den kedja av uppgiftslämnande om och utredande av skolfrånvaro som här presenterats, inkluderar, flera otydliga begrepp; ”snarast”, ”skyndsamt” och ”längre”. De definieras aldrig i policydokumenten vilket i praktiken innebär att det kan göras en mängd olika tolkningar av vad längre frånvaro är och när den hanteras. Det förefaller inte helt omöjligt att dessa oprecisa skrivningar medför att det kan ta olika lång tid för en hemkommun att få kännedom om att det finns elever med lång eller upprepad skolfrånvaro som behöver följas upp. Kort sagt; De åtgärder som skrivs fram för att komma tillrätta med skolfrånvaro inbegriper av allt att döma en annan problematik, nämligen att det inte finns några klara direktiv ifråga när huvudman ska lämna information till hemkommun och *när* en utredning ska göras av rektor. Det som tydligt framgår är bara *att* det ska göras. Utifrån ett WPR-perspektiv kan vi här se att det problem som explicit framställs som viktigt att lösa är att slå fast hos vem eller vilka ansvaret för uppföljning av skolfrånvaro ligger, inte *när* det ska göras. Med Bacchis (2009, 1999) terminologi kan vi här se att en möjlig diskursiv effekt av denna problemrepresentation är att det skapas olika sätt att definiera och hantera skolfrånvaro beroende på vilken skola eleven går på, vilken huvudman det är för skolan och vilken hemkommun eleven har. Det kan exempelvis finnas skolor vars rektor anser att skyndsamt handlar om att utreda och rapportera en elevs skolfrånvaro redan efter några dagars frånvaro, medan det kan finnas andra som väntar längre än så. Här ådagaläggs med andra ord en diskursiv effekt som öppnar för en ojämlig hantering gällande skolfrånvaro och därmed även upprätthållandet av skolplikten.

Anmäld frånvaro

Vid tillfällen då barn till följd av exempelvis sjukdom inte kan gå till skolan kan skolplikten brytas. Vid dylika tillfällen är det också de

som ansvarar för barns skolplikt, det vill säga vårdnadshavarna, som enligt skolförordningen tillskrivs skyldigheten att anmäla frånvaron till skolan. Här anges att det ska ske ”snarast” och att det är upp till rektor att besluta hur detta ska anmälas.

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 skolheten. Rektorn får besluta hur anmälningsskyldigheten ska fullgöras (SKOLF, 2011:185, 4 kap 8§).

Det problem som här ska lösas är utifrån en WPR-analys att skolan ska få reda på *att* en elev uteblir från skolan. *När* detta ska ske eller *hur* det ska meddelas överlämnas till rektor att besluta. I Skolverkets allmänna råd anges att rektor bör ha rutiner för hur man ska anmäla frånvaro från utbildningen (Skolverket 2012a, s 11). Effekten som följer av den framskrivna åtgärden att låta rektor definiera *när* och *hur*, är att det kan skapas variationer i hur ”snarast” tolkas och hur anmälan görs. Det kan exempelvis handla om att varje dag muntligt meddela skolan att barnet är hemma och varför, eller att digitalt rapportera frånvaron under den första sjukdagen. Hantering av skolfrånvaro på grund av sjukdom, inklusive dokumentationen om en elevs frånvaro och dess orsaker, kan med andra ord se olika ut. En möjlig diskursiv effekt av denna olikhet är att alla barns anmälda frånvaro inte uppmärksammas på samma sätt.

Tillåten frånvaro – en fråga om likvärdighet

Det kan enligt skollagen vara möjligt för elever att få ledigt från skolan, något vi här benämner tillåten frånvaro. Rektor är den som enligt skollagen bedömer om ledighet ska beviljas från skolan, det vill säga om avsteg från skolplikten kan göras. Likaså är det rektor som tolkar och beslutar om *för vad* en elev kan få ledigt. Ledighet som är kortare än tio dagar kan rektor lämna över till någon annan, till exempel en lärare, att bestämma om, men behöver inte göra det.

En elev i en skolform som avses i 17 § får beviljas kortare ledighet för enskilda angelägenheter. Om det finns synnerliga skäl får längre ledighet beviljas. Rektorn beslutar om ledighet. Rektorn får inte uppdras åt någon annan att fatta beslut om ledighet som avser längre tid än tio dagar (SFS 2010:800, 7 kap 18 §).

Utifrån en WPR-analys tolkar vi ovanstående citat som att det problem som ska åtgärdas handlar om att styra de avsteg från skolplikten som lagen öppnar för. Själva åtgärden, det vill säga hur frågor om ledighet ska hanteras, tillskrivs som synes rektor och öppnar därmed upp för att det kan tolkas och hanteras på flera olika sätt beroende på vem som är rektor. Effekten av detta blir således att det skapas ett spänningsfält av olika möjligheter för elever runt om i landet att kunna göra avsteg från skolplikten, med andra ord ojämlika villkor. Elever *kan* alltså, beroende på rektor och skola exkluderas, från skolplikten. Men det finns fler föreskrifter kring beviljande av ledighet som öppnar upp för ytterligare potentiell ojämlikhet. I Skolverkets allmänna råd ges riktlinjer till rektorerna som de ska ta hänsyn till vid ett beviljande av längre ledighet (mer än tio dagar). Här anges att beviljandet av ledigheten ska vägas mot hur exempelvis elevens skolsituation ser ut liksom möjligheterna för denne att ta igen det som missas under ledigheten. Här framgår också att rektor ska ta hänsyn till hur viktig ledigheten är för eleven samt om eleven alls har skolplikt (Skolverket 2012a).

Inför beslut om längre ledighet, mer än tio dagar, görs en samlad bedömning av elevens situation. Det är viktigt att rektorn då beaktar faktorer som bl.a. frånvarons längd, elevens studiesituation och möjligheterna att på olika sätt kompensera den förlorade undervisningen. Andra faktorer är hur angelägen ledigheten är för eleven samt om eleven fullgör sin skolplikt eller deltar i utbildningen utan att vara skolpliktigt (Skolverket 2012a, s 14).

Att beviljas ledighet kan därmed inte bara skilja sig *mellan* skolor utan även *inom* skolor. Att beviljas att göra avsteg från skolplikten, kopplas samman med hur eleven presterar i skolan. Kravet på närvaro påminner i detta avseende snarare om läroplikt – om du ligger bra till i förhållande till kunskapskraven eller kan få hjälp att nå dem, kan du få ledigt. Effekten av ovanstående blir att skolplikten snarare blir målstyrd än regelstyrd. Den anvisade hanteringen av en elevs ledighetsansökan påminner i detta fall snarare om likvärdighet än om jämlikhet. Vad som här tydliggörs är att de olika diskurserna om skolplikt som närvaro och läroplikt får effekten att det finns elever som kan exkluderas från skolplikten och de som inte kan det.

I Skolverkets allmänna råd ges en fingervisning om vad mer en rektor *kan* ge ledighet för, det vill säga faktorer som kan exkludera elever från skolplikten.

Det finns möjlighet att bevilja längre ledighet vid vissa resor, t.ex. i samband med familjehögtider eller religiösa högtider (Skolverket 2012a, s 14).

Problemet som ska åtgärdas handlar i mångt och mycket om styrning, då det förefaller vara viktigt att *vägleda* rektorer i vad de kan bevilja ledighet för. Enligt en WPR-analys finns med andra ord ett problem kring frånvaro för resor och religiösa högtider som behöver hanteras. Styrningen av detta ska ske genom rektor. Men denna åtgärd kan ge diskursiva effekter. Familjehögtider är en orsak som skulle kunna åberopas av alla elever. Detsamma gäller däremot inte firandet av religiösa högtider. Föreskriften handlar av allt att döma inte om kristna elever, då läsårets ledigheter i mångt och mycket är planerade efter just kristna högtider. Incitamentet till denna skrivning kan tolkas som att alla ska ges möjlighet att fira sina religiösa högtider och att det därmed är en fråga om jämlikhet och religionsfrihet. Kopplat till frågan om skolplikt blir effekten snarare en ojämlikhet då alla inte har samma möjlighet att göra avsteg från den. Religionstillhörighet kan i frågan om detta både skapa inkludering gällande skolplikt och exkludering från den.

Anvisad frånvaro

Sedan 2010 års skollag finns det en möjlighet för rektor att stänga av en elev från skolan, det vill säga exkludera eleven från skolplikten, något vi här benämner anvisad skolfrånvaro. I den proposition som föregick lagen, anges att syftet med avstängningen är att lärare och rektorer ska få en ökad befogenhet att skapa en trygg skola. Med utgångspunkt i en WPR-analys, som också lägger fokus på vad som impliceras i en policy, tolkar vi detta som att det finns ett outtalat antagande om att det är en *otrygg* skola som är ett av de problemen som policyn här vill komma åt. Om en elevs beteende uppfattas skapa otrygghet hos andra elever och eleven, trots varningar inte ändrat sitt beteende, kan denne stängas av från skolan upp till en vecka, max två gånger per läsår.

Regeringen anser att en elev i de obligatoriska skolformerna ska kunna stängas av från utbildningen i högst en vecka, om det är nödvändigt med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero och tidigare åtgärder inte varit verkningsfulla, eller det finns andra särskilda skäl med hänsyn till elevens beteende. Andra särskilda skäl kan t.ex. vara att eleven vid ett enstaka tillfälle betett sig så kvalificerat olämpligt att en avstängning

är nödvändig. I sakens natur ligger att denna bestämmelse ska tillämpas med stor restriktivitet. Andra åtgärder för att komma tillrätta med elevens uppträdande ska dessutom ha visat sig otillräckliga. Avstängning är således en yttersta åtgärd för sådana fall då andra åtgärder har prövats men inte fått avsedd effekt (Regeringens proposition 2009/10:165, s 328).

Ett oönskat beteende hos en elev kan med andra ord utmana skolplikten och leda till anvisad skolfrånvaro. I propositionen till skollagen anges, som lösning på problemet med otrygghet i skolan, att åtgärden att stänga av en elev ska användas som ett lärotillfälle. Genom att avvisas från skolan, och därmed skolplikten, ska eleven lära sig att uppvisat beteende inte är acceptabelt i skolan och därmed inte upprepa det oönskade uppförandet. Att exkluderas från skolplikten ska alltså inte tolkas som en bestraffning. Enligt förarbetena till skollagen är syftet med de nya bestämmelserna att ge ett större utrymme för rektorer och lärare att skapa en trygg skola. Åtgärderna ska vara rimliga i förhållande till den aktuella situationen, elevens ålder och beteende. Rektorer och lärare ska använda dem för att förändra elevens beteende och inte som ett straff (Regeringens proposition 2009/10:165, s 328).

Avstängning ska enligt Skolverkets föreskrifter tillämpas med försiktighet. Att andra elevers trygghet riskeras av att eleven är kvar på skolan skrivs fram som en grundförutsättning för avstängning. Det är rektor som i skollagen tillskrivs rätten att definiera otryggheten. Rektorer tilldelas alltså ett utökat uppdrag vilket också kan ses som ett sätt att styra ordningen i skolan. Elevers beteende ska således vara vägledande för hantering av anvisad frånvaro. Den elev som exkluderas från skolplikten, ska enligt skollagen erbjudas den undervisning som eleven missar vid avstängningen. Den anvisade skolfrånvaron blir därmed just en frånvaro från det fysiska rummet, inte från rätten till utbildning. I skollagen formuleras detta som följer:

I grundskolan, specialskolan och sameskolan får rektorn besluta att stänga av en elev helt eller delvis om

1. det är nödvändigt med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero,
2. syftet med åtgärder enligt 7, 8 och 11 § inte uppnåtts eller det finns andra särskilda skäl med hänsyn till elevens beteende, och
3. eleven erbjuds kompensation för den undervisning som han eller hon går miste om på grund av avstängningen.

Rektorn får inte uppdra åt någon annan att fatta beslut enligt första stycket. Ett beslut om avstängning gäller omedelbart om inte annat beslutas (SFS 2010:800, 5 kap 14§).

I vår analys har vi visat, i enlighet med ett WPR-perspektiv, att problemet som ska lösas av allt att döma handlar om att komma till rätta med beteenden som skapar otrygghet i skolan. Åtgärden som föreskrivs för detta är att avbryta elevens skolplikt. Effekten som kan ses följa av detta skapar, precis som i tidigare visade exempel, en ojämlikhet gällande skolplikt. Om en elev uppvisar ett beteende som bedöms vara tillräckligt oönskat kan alltså skolplikten åsidosättas.

Slutdiskussion

I de statligt formulerade riktlinjerna kring hantering av avsteg från skolplikten, det vill säga skolfrånvaro, finns ett antal ottyligheter och spänningar vilka vi visat i vår analys. Dessa ottyligheter och spänningar handlar om att det är olika villkor för skolplikten som gäller beroende på om du är folkbokförd i Sverige eller ej, om du vistas längre tider utomlands, om du ska arbeta med exempelvis filminspelning under terminen, om du ska på långresa, vilken religionstillhörighet du har, om ditt beteende hotar eller stör andra elever. Och sist men inte minst, handlar det också om hur elevens studiesituation ser ut, det vill säga om eleven uppnår skolans kunskapskrav. Allt detta uppräknat kan sammantaget vara grund för att skolplikten, med betydelsen närvaroplikt, kan pausas för en kortare eller längre tid. Effekterna som skapas av detta är ojämlika villkor kring skolplikt – där vissa grupper av elever exkluderas från skolplikten, i betydelsen närvaroplikt. Något problemrepresentationen också synliggör är att skolplikt får olika betydelse beroende på person och situation. Här har vi identifierat ett spänningsfält i diskursen om skolplikt. Hur skolfrånvaro beskrivs som ett problem, det vill säga problemrepresentation, synliggör således olika föreställningar om vad skolplikt är. För vissa elever handlar det om *närvaroplikt*, för andra om *läroplikt*.

Samtliga lag- och policydokument som handlar om skolfrånvaro, tillåten som otillåten eller anvisad, lämnar över ansvaret till lokala aktörer att tolka och hantera. Den statliga styrningen av skolplikten görs därmed till en lokal angelägenhet. En rektor kan besluta att inte ge någon ledighet för något över huvud taget för en elev. Rektor kan också, i viss mån, besluta om när och hur frånvaro ska rapporteras av såväl vårdnadshavare som följas upp av skolan. Frågan om när och hur skolfrånvaron rapporteras vidare till huvudman och hemkommun

är också en fråga för lokala aktörer att tolka och bestämma. Utifrån Bacchi (2009) tolkar vi detta som att effekten av ovanstående blir att skolplikten i mångt och mycket blir ojämlig. Det är inte samma regler som gäller för alla elever i grundskolan i Sverige. Detsamma gäller om och hur vårdnadshavare får hjälp och stöd från skola och hemkommun att få sina barn till skolan. Hur diskrepansen mellan vårdnadshavares skyldighet att få barnen till skolan och hemkommunens skyldighet att se till att alla får den utbildning de har rätt till, tolkas och hanteras är idag en lokal angelägenhet. Effekten blir även här att ojämliga villkor tar sig uttryck. Den politiska diskursiva otydligheten kring skolplikt befrämjar olika tolkningar och riskerar därmed också godtycklighet i tillämpningen. Just denna godtycklighet är en del av rationaliteten för dagens styrning av skolpliktiga elever – en styrning präglad av långtgående decentralisering.

Referenser

- Areschoug, Judit (2000): *Det sinnesslöa skolbarnet: Undervisning, tvång och medborgarskap 1925-1954*. Linköping: Linköpings universitet.
- Bacchi, Carol Lee (1999): *Women, Policy and Politics: The Construction of Policy Problems*. London: Sage.
- Bacchi, Carol Lee (2009): *Analysing Policy: What's the Problem Represented to Be?* French Forest: Pearson.
- Berg, Gunnar (2003): Skolplikt, förvaring och elevers rättssäkerhet och inflytande. *Utbildning & Demokrati – tidskrift för didaktik och utbildningspolitik* 12(1), 129–148.
- Brandén, Maria; Birkelund, Gunn & Szulkin, Ryzsard (2016): *Does School Segregation Lead to Poor Educational Outcomes? Evidence from Fifteen Cohorts of Swedish Ninth Graders*. Linköping: Linköpings universitet.
- Dahlstedt, Magnus; Harling, Martin; Trumberg, Anders; Urban, Susanne & Vesterberg, Viktor (2019): *Fostran till valfrihet: Skolvalet, jämlikheten och framtiden*. Stockholm: Liber.
- Folkskolestadgan med flera författningar rörande folkundervisningen jemte sakregister till ledning för skolråden*. (1882). Stockholm: Norstedt.

- Foucault, Michel (1991): *Discipline and Punish: The Birth of the Prison*. Harmondsworth: Penguin.
- Hedenborg, Susanna & Wikander, Ulla (2003): *Makt och försörjning*. Lund: Studentlitteratur.
- Lindensjö, Bo (2002): Från jämlikhet till likvärdighet. *Utbildning & Demokrati – tidskrift för didaktik och utbildningspolitik* 11(1), 57–69.
- Nielsen, Amanda (2016): *Challenging Rightlessness: On Irregular Migrants and the Contestation of Welfare State Demarcation in Sweden*. Växjö: Linnéuniversitetet.
- Regeringens proposition (2009/10:165) *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*. Stockholm: Utbildningsdepartementet. Hämtad 19-05-24: <https://www.regeringen.se/contentassets/c507a849c3fa4173b7d03df20bad2b59/den-nya-skollagen--for-kunskap-valfrihet-och-trygghet-hela-dokumentet-prop.-20092010165>
- Rodell Olgaç, Christina (2006): *Den romska minoriteten i majoritetssamhällets skola: Från hot till möjlighet*. Stockholm: Stockholms universitet.
- Sandin, Bengt (1986): *Hemmet, gatan, fabriken eller skolan: Folkundervisning och barnuppfostran i svenska städer 1600-1850*. Lund: Lunds universitet.
- Sjöberg, Mats (1996): *Att säkra framtidens skördar: Barndom, skola och arbete i agrar miljö: Bolstad pastorat 1860-1930*. Linköping: Linköpings universitet.
- SFS (1882:8) *Kongl. Maj:ts förnyade nådiga stadga angående folkundervisning i riket*; gifven Stockholms slott den 20 Januari 1882.
- Skolförordning (SKOLF 2011:185). Stockholm: Utbildningsdepartementet. Hämtad 19-05-24: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/skolforordning-2011185_sfs-2011-185
- Skollag (SFS 2010:800): Stockholm: Utbildningsdepartementet. Hämtad 19-05-24: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/skollag-2010800_sfs-2010-800
- Skolverket (2011): *Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet 2011*. Stockholm: Skolverket.
- Skolverket (2012a): *Arbetet med att främja närvaro och uppmärksamma, utreda och åtgärda frånvaro i skolan*. Stockholm: Skolverket.

Skolverket (2012b): *Utlandsvistelse och skolplikt*, Stockholm:

Skolverket. Hämtad 19-05-24: <https://www.skolverket.se/download/18.6011fe501629fd150a27833/1529061959214/Utlandsvistelse%20och%20skolplikt%20120302.pdf>

Skolverket (2019): *Skolplikt och rätt till utbildning*. Stockholm:

Skolverket. Hämtad 19-05-24: <https://www.skolverket.se/regler-och-ansvar/ansvar-i-skolfragor/skolplikt-och-ratt-till-utbildning>

Utbildningsutskottets betänkande (2009/10:UbU21) *Ny skollag*.

Stockholm: Riksdagen.