

Ett fritidshem för alla barn? Argumenterande diskurser i remissvar angående en likvärdig utbildning

Björn Haglund

Högskolan i Gävle, Akademin för Utbildning och Ekonomi

Jan Gustafsson Nyckel

Högskolan Väst, Avdelningen för utbildningsvetenskap och språk

Karin Lager

Göteborgs universitet, Institutionen för Pedagogik, Kommunikation och Lärande

ABSTRAKT

Artikeln analyserar de 52 remissvar som lämnades in relaterat till utredningen *Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg* (SOU 2020:34). Syftet är att, med hjälp av politisk diskursanalys, identifiera de argumenterande diskurser som remissinstanserna uttrycker angående utredningens förslag om fritidshemmets kompensatoriska uppdrag och dess möjligheter att bidra till en likvärdig utbildning samt hur remissinstanserna rekontextualiserar diskurser i relation till utredningens förslag. Utgångspunkten för artikelns användning av begreppet likvärdighet innebär att likvärdighet kan uppnås genom att de vars behov är störst också är de som ska ges mest. I analysen identifieras fyra argumenterande huvuddiskurser där tre av dessa huvuddiskurser rekontextualiserar olika underdiskurser. Huvuddiskurserna beskrivs som: *Rättighetsdiskurs*, *Acceptansdiskurs*, *Ekonomisk diskurs* och *Kompletteringsdiskurs*. Analysen visar på en polarisering mellan i första hand en argumentation utifrån barns rättigheter å ena sidan och en argumentation utifrån kommuners bestämmanderätt över sin ekonomi respektive att skolan ska ses som överordnad fritidshemmet å den andra sidan. Den sistnämnda argumentationen medför att elevers rätt till likvärdig utbildning underordnas ekonomiska argument. Rättighetsdiskursen påtalar däremot behovet av att stärka möjligheten till en likvärdig utbildning där fritidshemmet ses som en viktig arena för barn.



Detta verk är en öppet tillgänglig artikel publicerad under licensen [Creative Commons Erkännande-IngaBearingar 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

© 2024 [Björn Haglund, Jan Gustafsson Nyckel, Karin Lager]

ISSN: 1401-6788

DOI: <https://doi.org/10.15626/pfsvol.nr.artikelnr>

INLEDNING

Forskningsintresset som är drivande i denna artikel riktar sig till innehållet i utredningen *Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg* (SOU 2020:34), dess förslag om ett fritidshem för alla barn och de 52 remissinstansernas svar på utredningens förslag. Artikelns syfte är att belysa remissinstansernas argumenterande diskurser i förhållande till fritidshemmets kompensatoriska uppdrag och dess möjligheter att bidra till en likvärdig utbildning.

I Skollagen skrivs att ”Utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig inom varje skolform och inom fritidshemmet oavsett var i landet den anordnas” (Skollagen 1 kap. 9 § 2010:800). Begreppet likvärdighet beskrivs utifrån tre olika aspekter; lika tillgång till utbildning, lika kvalitet på utbildning samt att utbildningen ska vara kompensatorisk (Skolverket, 2018). Föreliggande artikel avgränsas till att fokusera fritidshemmets möjligheter att bidra till likvärdighet genom att fullgöra sitt kompensatoriska uppdrag.

Fritidshemmets utbildningsuppdrag har återkommande förstärkts i styrdokumentet sedan 1990-talet. Under samma tidsperiod har förutsättningarna för att arbeta mot uppdraget försämrats (Andersson, 2020; Skolinspektionen, 2010, 2018; Skolverket, 2000, 2006, 2008). De båda myndigheterna har återkommande rapporterat om behovet av förbättrade förutsättningar för att kunna bedriva en verksamhet som är samstämmig med styrdokumentens intentioner. Det bör här poängteras att Skolverkets kritik av fritidshemmets förutsättningar att fullgöra sitt uppdrag uttalades långt tidigare än nu gällande styrdokument vilka dessutom *ytterligare* skärpt fritidshemmets utbildningsuppdrag.

Både fritidshemmets utbildningsuppdrag och dess möjligheter att genomföra sitt kompensatoriska uppdrag aktualiseras i utredningen.¹ Fritidshemmet integrerades i grundskolans läroplansuppdrag genom läroplanen LPO 94/98 efter att reformer på 1990-talet avsåg att föra samman verksamheter för barns utbildning och välbefinnande i ett gemensamt uppdrag om livslångt lärande. Att fritidshemmet blev en del av ett samlat utbildningssystem föregicks dock inte utan politisk diskussion. Under 1980-talet och 1990-talet fördes diskussioner mellan framför allt socialdemokratin och de borgerliga partierna. Socialdemokratin såg fritidshem och grundskola som en helhet vilket bland annat uttrycktes i utredningen *Skola – Skolbarnsomsorg, en helhet* (SOU 1991:54) medan de borgliga partierna argumenterade för en gränsdragning mellan de båda institutionerna. I Läroplanskommitténs betänkande *Skola för bildning* (SOU 1992:94), som sedermera låg till grund för riksdagens beslut om en ny läroplan, förde man därför fram föreställningen om att skola och fritidshem är två skilda institutioner. Därmed befästes den gräns som tidigare funnits mellan skola och barnomsorg när det gäller att hålla isär pedagogernas identiteter och arbetsuppgifter. Under våren 1996 lade sedermera den socialdemokratiska regeringen fram propositionen *Vissa skolfrågor* (1995/1996:206) där betydelsen av ett livslångt lärande samt integration mellan skola, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg (fritidshemmet) poängterades. Målet för

propositionen var att skapa en helhet mellan förskola, obligatorisk skola och fritidshem vilket också blev startskottet för en pedagogisk integration mellan skola och fritidshem (Gustafsson, 2003).

I dagens utbildningssystem är fritidshemmet, genom förändrade skrivningar i såväl skollag och läroplan som i andra styrdokument, en del av grundskolan och delar uppdraget om likvärdig utbildning (SFS 2010:800, Skolverket, 2014). Utöver intentionerna och målen i läroplanens del 1 och 2 skrivs fritidshemmets uppdrag fram i en specifik del (del 4) i läroplanen som kompletterar läroplanens inledande delar med syfte, mål och centralt innehåll för fritidshemmets undervisning. Begreppet undervisning ska ges en vid tolkning i fritidshemmet där omsorg, utveckling och lärande utgör en helhet (Lgr 22; Skollagen 2010:800). I fritidshemmets uppdrag ingår alltså även omsorg om barnen under den tid då vårdnadshavare arbetar eller studerar. Fritidshemmet har därmed både uppdraget och möjligheten att bidra till likvärdiga förutsättningar för barns utbildning och välbefinnande stora delar av barns dag genom att arbeta kompensatoriskt utifrån individuella barns förutsättningar och hemförhållanden. Att en offentlig utredning riktas till fritidshemmets möjligheter att bidra till en likvärdig utbildning för skolans elever är av dessa skäl förståeliga. När det gäller fritidshem problematiserar få studier utformningen av fritidshemmets verksamhet i relation till likvärdighet. I Andishmands (2017) studie konstateras att fritidshemmets möjligheter att kompensera för ojämlika förhållanden i barns uppväxtvillkor är små. Andishmand hävdar att fritidshemmets verksamhet för närvarande snarare riskerar att reproducera de förutsättningar som är etablerade i det område där fritidshemmet är placerat. Ett kompensatoriskt arbete i fritidshem skulle, enligt Gardesten m.fl., 2023, bland annat kunna medföra att eleverna ”i de olika fritidshemmen har mycket att vinna på att just deras livsvillkor beaktas i detta arbete” (Gardesten, m.fl., 2023, s. 257).

Föreliggande artikel har som syfte att dels; identifiera de argumenterande diskurser som remissinstansernas uttrycker angående utredningens förslag om fritidshemmets kompensatoriska uppdrag och dess möjligheter att bidra till en likvärdig utbildning; dels analysera hur remissinstanserna rekontextualiserar diskurser i relation till utredningens förslag om fritidshemmets kompensatoriska uppdrag och dess möjligheter att bidra till en likvärdig utbildning.

Artikeln syftar besvaras genom en analys av 52 remissvar på utredningen *Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg* (SOU 2020:34) med hjälp av vad Fairclough och Fairclough (2012) beskriver som politisk diskursanalys. Analysen innebär ett fokus på de politiska diskurser som rekontextualiseras genom remissvarens argumentationer i förhållande till fritidshemmets kompensatoriska uppdrag och dess möjligheter att bidra till en likvärdig utbildning.² Artikeln inleds med en genomgång av likvärdighetsbegreppet i det svenska skolsystemet samt det kompensatoriska uppdraget. Därefter beskrivs den politiska diskursanalysen, metod och analys och resultat. Resultatet diskuteras avslutningsvis i relation till utredningens förslag och de analyserade remissvaren.

LIKVÄRDIGHET I DET SVENSKA UTBILDNINGSSYSTEMET

Det svenska utbildningssystemet har stora likheter med hur övriga nordiska länder organiserar sina utbildningar, de har även likartad utbildningshistoria.³ Stjern Frønes m.fl. (2020) beskriver den så kallade nordiska modellen som ett bra exempel på ett utbildningssystem som har som mål att erbjuda alla elever jämbördiga lärandemöjligheter. Det uttrycks konkret genom att skapa rättvisa utbildningsförhållanden, för och mellan eleverna, i syfte att uppnå likvärdighet. Likvärdig utbildning är ett av skolans mest centrala uppdrag men också en stor utmaning i vårt samtida samhälle eftersom förutsättningarna för den nordiska modellens möjligheter att uppnå rättvisa och jämbördiga utbildningsförhållanden enligt Buchholtz m.fl. (2020) har förändrats. Förändringen består i att samhället och därmed också skola, förskola och fritidshem som institutioner inte längre är lika homogena som när den nordiska modellen skapades (Imsen m.fl., 2017).⁴ När Bunar (2015) diskuterar segregering och bristande likvärdighet beskrivs det som beroende av både externa och interna påverkansfaktorer som hänger samman med en minskad homogenitet.

LIKVÄRDIGHET OCH SKOLANS KOMPENSATORISKA UPPDRAG – NÅGRA UTGÅNGSPUNKTER

En enhetlig definition av vad likvärdiga, rättvisa och jämbördiga utbildningsförhållanden är kan ses som problematiskt eftersom dessa och liknande begrepp används på olika sätt av olika personer (Cameron m.fl., 2018; Espinoza, 2007). Trots att det inte finns en vedertagen definition är begreppet likvärdighet centralt i den svenska utbildningshistorien (Englund & Quennerstedt, 2008; von Greiff, 2009). von Greiff diskuterar två ambitionsnivåer för hur skolans uppdrag ska utföras med avseende på likvärdighet. Den första nivån utgår från att alla ska ha lika tillgång till utbildning, det vill säga att ingen ska bli utestängd eller hindras eller på annat vis ges försvårade möjligheter att ta del av utbildningen. Den andra, enligt von Greiff mer ambitiösa nivån, innebär att det inte enbart ska existera lika tillgång till utbildning, jämlikhet, utan att även möjligheterna att delta i utbildningen ska vara lika. Den sistnämnda nivån innebär att samhället på olika sätt måste kompensera individer och grupper om de i något avseende inte kan delta i utbildningen även om de har tillgång till den (von Greiff, s. 30).

Resonemanget påminner om Espinozas (2007) fördjupning av begreppen "equity" och "equality" (likvärdighet och jämlikhet). Espinoza hävdar att det under de senaste fyrtio åren uppstått kontroverser när begreppen diskuteras. "These concepts are often invoked by policy analysts, policy-makers, government officials and scholars in order to justify or critique resource allocation to different levels of the educational system." (Espinoza, s. 344 – 345). I vissa fall hanteras begreppen som om de vore synonyma medan de i andra fall ges större åtskillnader (Buchholtz m.fl., 2020; Espinoza, 2007). Vad begreppet likvärdighet till sist innebär kan, enligt Cameron m.fl. (2018), betraktas som en politisk fråga där olika politiska åskådningar kommer att få inflytande över

hur likvärdighet som begrepp ska tolkas. Rimligtvis bör samma utgångspunkt vara giltig även för begreppet jämlikhet. Stjern Frønes m.fl. (2020) beskriver jämlikhet som ett begrepp som betonar att alla ska behandlas på samma sätt medan likvärdighet även tar upp hur väl individernas behov tillgodoses. Utifrån denna utgångspunkt blir målet för likvärdighet alltid länkat till:

... the concept of justice, provided that an equality of opportunities is created. If, however, one looks at individual educational policy decisions on the creation of educational justice in isolation, one must weigh which concept of equity or equality is present in each case. For example, it is not enough to formally grant equal rights in the education system to disadvantaged groups, but something must also be done actively to ensure that marginalised groups can use and realise this equality (Stjern Frønes m.fl., 2020, s.2).

Dessa utgångspunkter medför att likvärdighet kan innebära att "alla får lika mycket" men kan även förstås som att individen får utifrån "sina behov", utifrån "storleken på arbetsinsatsen" eller utifrån sina "möjligheter att betala". Större likvärdighet innebär, generellt sett, inte ökad jämlikhet utan kan innebära minskad jämlikhet och detta kan rättfärdigas genom att de som är i behov av mer också ges mer (Cameron m.fl., 2018; Espinoza, 2007).⁵ Resurser behöver därför fördelas utifrån kriterier som uppmärksammar människors behov. I ett utbildningssammanhang tas alltså individens omständigheter och behov i beaktande när utgångspunkten är likvärdighet. Jämlikhet står snarare för att alla ges samma möjligheter/redskap utifrån utgångspunkten att alla människor är jämlika (Buchholtz m.fl., 2020).

Skolans kompensatoriska uppdrag kan sättas i samband med ovanstående resonemang om likvärdighet och att det kompensatoriska uppdraget då innebär att de elever som är i behov av mer stöd också ska få det (jämför Cameron m.fl., 2018; von Greiff, 2009). Hyltegren (2014) iscensätter ett sådant resonemang genom att diskutera kompensatorisk likvärdighet vilket innebär att "svagare elever får mer resurser än de andra eleverna och då upp till en viss nivå, till exempel betyget E" (Hyltegren, 2014, s. 96). Resonemanget om skolans kompensatoriska uppdrag kan även föras på en annan nivå där skolor, utifrån sin elevsammansättning, ges olika resursfördelning från sina kommuner. Det innebär att skolor vars elever i större omfattning är i behov av kompensatoriskt stöd ska ges större ekonomiskt bidrag än andra skolor. När von Greiff (2009) resonerar kring detta hävdar han dock att kommuner generellt har svårigheter med att använda sina ekonomiska resurser utifrån skolans behov. En tänkbar förklaring till det är, enligt von Greiff, att denna typ av resursfördelning är en politisk utmaning och att "skolenheter med en gynnsam elevsammansättning – och som därför får mindre totala resurser om resurserna fördelas kompensatoriskt kan utöva ett tryck mot kommunerna att fördela resurserna mer enhetligt." (s. 88). Även Ryffé (2019) resonerar om skolans kompensatoriska uppdrag, med fokus på grundskolan, men utifrån

ett rättsligt perspektiv. Det kompensatoriska uppdraget beskrivs omfatta hela skolväsendet men tar sig, enligt honom, något olika uttryck. Han hävdar att ”det i studiet av rätten går att urskilja konkurrerande normativa grundmönster, vilka inbegriper olika värden som bottnar i motstående politiska ideologier” (a.a.s. 2). Dessa grundmönster får, enligt honom, till följd att den rättsliga styrningens ändamålsenlighet kan påverkas av ideologiska utgångspunkter. Organisationen av skolväsendet ger upphov till olika former av normkollisioner som försvårar arbetet med det kompensatoriska uppdraget. En normkollision innebär exempelvis när en lärare eller skollärdare i sin yrkesutövning tvingas göra ett val. Utgångspunkten för en normkollision kan exempelvis härstamma från kollektivistiska eller individualistiska värden. Rätten till utbildning i sig utgör en individuell rättighet men grundskolan ger samtidigt uttryck för ett kollektivistiskt ideal eftersom alla elever, oavsett bakgrund, ska undervisas tillsammans. Elever som inte klarar av utbildningen blir en kostnadsmissig belastning för samhället och därför ligger det i det allmännas intresse att försäkra sig om alla elevers kunskapsutveckling. Trots detta betraktar Ryffé de värden som beaktar individ respektive kollektiv som starkt politiskt polariserade.

Sammanfattningsvis förefaller det som att både begreppet likvärdighet och skolans uppdrag att fungera kompensatoriskt kan betraktas som både ideologiskt och politiskt laddade. Möjligen är det också en orsak till att det inte finns en enhetlig definition av vad likvärdighet kan innebära. Utgångspunkterna för artikelns användning och förståelse av begreppet ”likvärdighet” ligger i linje med Cameron m.fl. (2018) och Espinoza (2007), det vill säga att de vars behov är störst också är de som ska ges mest.

POLITISK DISKURSANALYS

Studiens teoretiska utgångspunkt återfinns inom vad Fairclough och Fairclough (2012) beskriver som politisk diskursanalys. I politisk diskursanalys kombineras kritisk diskursanalys med argumentationsteori för att möjliggöra en analys av argumenterande diskurser. I föreliggande studie analyseras remissvaren som representationer av argumenterande diskurser som för fram argument om olika ställningstaganden om vad som bör göras eller inte.

Diskurs definieras på två sätt av Fairclough och Fairclough (2012) vilka menar att en diskurs dels är en form av språkbruk som kan beskrivas som en social praktik, dels att begreppet diskurs kan användas på ett mer bestämt sätt genom att tala om diskurs ur ett specifikt perspektiv – det vill säga en bestämd diskurs som kan särskiljas från andra diskurser. Det är även viktigt att uppmärksamma att diskurser ofta interdiskursivt rör sig mellan olika institutioner, det vill säga en etablerad diskurs inom en specifik institution kan övertas, användas och sammanföras med en annan institutions etablerade diskurser. Denna interdiskursiva rörelse benämns av Fairclough och Fairclough (2012) som rekontextualisering men är hämtat från Bernstein (2003). Begreppet rekontextualisering beskrivs av Bernstein (2003) som en: “... principle which

selectively appropriates, relocates, refocuses, and relates other discourses to constitute its own order or ordering” (Bernstein 2003, s. 184). Fairclough och Fairclough (2012) menar därför att en analys inte enbart bör fokusera på att identifiera de argumenterade diskursernas argument. De påtalar också att det är viktigt att uppmärksamma hur diskurser rekontextualiseras vilket innebär att ett remissvar i praktiken kan bestå av flera diskurser. När diskurser som exempelvis ekonomi och pedagogik rekontextualiseras tillsammans i ett remissvar skapas en hybriditet, vilket öppnar för alternativa tolkningar av texten (Fairclough, 2014). Därför kan ett remissvar beskrivas som dubbelkodat (Gewirtz m.fl., 2004) vilket innebär att det förs fram flera argument samtidigt vilket skapar en mångtydighet i dess innebörd. Ibland tenderar vissa argument att utveckla en hegemonisk position i relation till de andra argumenten vilket gör att ett remissvar blir mer entydigt.

METOD OCH ANALYS

I artikeln beskrivs och analyseras de svar som olika remissinstanser formulerat angående förslagen i SOU-texten, *Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg* (SOU 2020:34). Det är därav rimligt att här inledningsvis, och i relation till vald metod och analys, sammanfatta utredningens innehåll för att sedan övergå till att beskriva och kategorisera de remissinstanser som getts möjlighet att inkomma med svar på utredningens förslag. Därefter beskrivs det genomförda analysarbetet och de verktyg som använts för att strukturera empirin.

SOU-texten och dess utgångspunkter

SOU-utredningen hade, enligt kommittédirektiven (Dir. 2018:102) och de båda tilläggsdirektiv som utformades, i uppdrag att kartlägga och analysera utvecklingsområden för fritidshemmet samt föreslå åtgärder och författningsförslag som kunde öka kvaliteten och likvärdigheten. Begreppen kvalitet och likvärdighet ses i någon mening beroende av varandra och som betydelsefulla i förhållande till fritidshemmets *kompensatoriska* uppdrag. I avgränsningssyfte riktar denna artikel sig till att problematisera och diskutera begreppet *likvärdighet kopplat till fritidshemmets kompensatoriska uppdrag*.

I utredningens sammanfattning föreslås flera kvalitetshöjande insatser för fritidshemmet. Under rubriken *kvalitet och likvärdighet – fritidshem för alla* framhåller utredningen att fritidshemmet når färre barn i vad som beskrivs som utsatta områden/utanförskapsområden än i andra områden. Anledningen till detta sägs vara att föräldrar som bor i dessa områden inte arbetar eller studerar i samma omfattning som i andra områden och att barnen därför inte är berättigade till en fritidshemsplats. En annan orsak till det lägre deltagandet antas vara ekonomiska skäl då avgiften för att delta i fritidshemmets verksamhet kan ses som hög. Utredningen hävdar därför att barn, som redan befinner sig i en utsatt situation, inte nås av fritidshemmet och dess kompensatoriska insatser. Baserat på detta valde utredningen att lyfta fram fritids-

hemmet i förhållande till just barn i utanförskapsområden som en kompletterande och kompensatorisk insats som kan bidra till en ökad likvärdighet. På sikt var målet, enligt utredningen, ett fritidshem för alla barn (även för de barn vars föräldrar inte arbetar eller studerar). Utredningen betonade även att fritidshemmet kan stödja vårdnadshavare i utsatta områden så att deras barn får ta del av *förenings-, kultur- och friluftsliv* i närområdet. Av den anledningen föreslås att skolväsendets framtida satsningar som anknyter till förenings-, kultur- och friluftsliv bör innefatta fritidshemmet. Utredningen vill dessutom att Skolverket ska få i uppdrag att ta fram en handlingsplan för hur fritidshemmets elever i större omfattning ska erbjudas möjlighet att delta i dessa verksamheter. Vidare hävdas att den nuvarande *resursfördelningen* riktad till fritidshem inte i tillräcklig omfattning tar hänsyn till de behov som finns. Inte heller används regelverket i den utsträckning som avsetts och som exempel beskrivs att fritidshemmet endast omfattas av en del av de olika statsbidrag som staten riktar till skolväsendet.

Remissvar

Inledningsvis hämtades remissvaren från regeringens hemsida i syfte att få en översikt över de instanser som besvarat remissen.⁶ När svaren räknades igenom visade det sig att 52 remissinstanser på något sätt kommenterat utredningen. I en första bearbetning av materialet sorterades remissinstanserna in i fyra kategorier utifrån deras funktioner/syften. Utifrån sorteringen visade det sig att remissinstanserna bestod av: 19 skolhuvudmän, fyra lärosäten med Grundlärautbildning med inriktning mot lärare i fritidshem, 17 myndigheter och ombudsmän samt 12 organisationer (se appendix).

De etiska överväganden vi har gjort när det gäller representation av materialet grundar sig i att allt material klassats som offentlig handling tillhörande en statlig utredning. Redovisning av empiriskt material och citat återfinns på institutions- och organisationsnivå där vi medvetet har undvikit att hänvisa till specifika aktörer på individnivå. Däremot skriver vi ut namnet på respektive remissinstans i vår analys.

Analys av remissinstansernas svar

I syfte att identifiera remissvarens argumenterande diskurser och hur de rekontextualiseras (jfr Fairclough & Fairclough, 2012) lästes de olika remissinstansernas svar igenom ett flertal gånger. De avsnitt i respektive remissvar som artikulerade argumenterande och rekontextualiserade diskurser med relevans för fritidshemmets kompensatoriska uppdrag för en ökad likvärdighet, färgmarkerades. Dessa färgmarkerade textavsnitt lästes sedan igenom ytterligare några gånger för att erhålla en tydlig bild av hur remissinstanserna använt och rekontextualiserat argumenterande diskurser i relation till utredningens förslag. Genom analysen identifierades fem argumenterande diskurser: *Rättighetsdiskurs*, *Acceptansdiskurs*, *Ekonomisk diskurs*, *Kompletteringsdiskurs* och *Uppdragsdiskurs* samt identifierade svar som faller utanför analysen. De fem argumenterande diskurserna exemplifieras genom citat som visar på

diskursens centrala argument och innehåll. Det innebär att alla representanter för respektive diskurs inte finns med som citat men ingår i analysen. Remissinstansernas hemvist i de olika diskurserna gestaltas nedan i artikelns resultat och diskussionsdelar, dessutom ges en översikt genom en tabell i artikelns appendix. I resultatdelen nedan återfinns således: *Rättighetsdiskursen*, *Acceptansdiskursen*, *Ekonomiska diskursen* och *Kompletteringsdiskursen*. *Uppdragsdiskursen* som innehåller remissinstanser som argumenterar för att utredningen ligger utanför instansens ansvars- och verksamhetsområde, lämnas utanför analysen tillsammans med svaren från Företagarna; Fristående idéburna förskolor och Riksdagens ombudsman då de svaren inte faller inom studiens syfte och frågor. Exempelvis beskriver Kulturrådet inom *Uppdragsdiskursen* att betänkandets förslag ligger utanför Kulturrådets kompetensområde. Justitiekanslern svarar att de förslag som lagts fram i betänkandet har granskats utifrån det uppdrag som Justitiekanslern ansvarar för, och har utifrån sitt uppdrag, inte några synpunkter på remissens olika förslag om likvärdighet och barns möjligheter att delta i fritidshemmets utbildning. Andra remissinstanser som har liknande utgångspunkter är exempelvis Förvaltningsrätten i Malmö och Friluftsförbundet (se appendix). Sammantaget har svar från 48 remissinstanser bildat underlag för analys och de diskurser som synliggjorts.

RÄTTIGHETSDISKURS

Inom denna diskurs återfinns aktörer som företräder barn i olika samhällsfrågor vilka rekontextualiserar argumenterande diskurser om rättigheter riktat till barn i utsatta områden och barns rätt till plats i fritidshem. I analysen tydliggörs att rättighetsdiskursen består av två underdiskurser vilka är *Barns rättigheter och barn i utanförskapsområden* och *Barns rätt till fritidshem*. I relation till dessa två underdiskurser väljer Göteborgs universitet, Linköpings universitet, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Bris, Lärarförbundet och Enköpings kommun att rekontextualisera båda underdiskurserna i sin argumentation medan Barnombudsmannen, Folkhälsomyndigheten, Skolverket och Specialpedagogiska myndigheten enbart argumenterar utifrån barns rätt till fritidshem. Presentationen av rättighetsdiskursen utgår från den ovan nämnda rekontextualiseringen i relation till de två underdiskurserna vilka nedan beskrivs under rubrikerna: *Barns rättigheter och barn i utanförskapsområden* samt *Barns rätt till fritidshem*.

Barns rättigheter och barn i utanförskapsområden

BRIS skriver i sitt remissvar att de är positiva till ett inledande steg av förslaget men påtalar samtidigt att de barn som inte har tillgång till fritidshem inte får lika tillgång till utbildning vilket kan utgöra en grund för diskriminering enligt artikel 2 i barnkonventionen. Därför välkomnar BRIS utredningens förslag om att ett allmänt fritidshem bör föreslås på sikt men att:

Tillgången till fritidshemmen bör dock inte bara vara begränsad till enbart undervisningsdelen, utan hela fritidsverksamheten måste erbjudas för att inte motverka barnets känsla av tillhörighet och integrering. Det finns annars en risk att särbehandlingen av vissa barn, både genom politiska beslut och på fritidshemmen, återskapar skillnaderna snarare än motverkar dem. (s. 2)

Tillhörighet och integrering ses som viktiga delar av fritidshemmets samhällsuppdrag jämte undervisningsuppdraget enligt BRIS. Politiska beslut får inte begränsa möjligheten för barnens tillhörighet i ett sammanhang i området där barnen och deras familjer lever och bor. BRIS dubbelkodar således sitt remissvar genom att argumentera för både *barns rätt till fritidshem* och för *barnen i utanförskapsområden*.

Läraryrket, som företräder professionen i fritidshem, argumenterar för fritidspedagogiska arbetsätt som en del av fritidshemmets kompensatoriska insatser i segregerade områden. Liksom BRIS ser Läraryrket möjligheten till fritidshem för barn i utsatta områden som ett första steg:

Läraryrket anser att alla elever ska ha rätt till fritidshemsplats, oavsett föräldrarnas sysselsättning, eftersom det fritidspedagogiska lärandet är så viktigt för elevernas utveckling att det måste vara en rättighet för alla /.../ Läraryrket är även positiva till bedömningen om att det som ett första steg bör införas en möjlighet för kommuner att erbjuda fritidshemmets undervisning till barn i segregerade områden. Det skulle vara ett möjligt sätt att öka fritidshemmets möjlighet att leva upp till det kompensatoriska uppdraget. (s. 3)

I Läraryrkets svar ovan rekontextualiserar rättighetsdiskursen genom att först påtala att alla elever skall ha tillgång till fritidshem men att som ett första steg möjliggöra detta för barn i utsatta områden. Det innebär att Läraryrket, i likhet med BRIS, dubbelkodar sitt remissvar genom att argumentera för både *barns rätt till fritidshem* och för *barnen i utanförskapsområden*.

Denna form av dubbelkodning gör även Linköpings universitet, som främst företräder professionen som lärarutbildare, som initialt lyfter barns rätt med stöd i konventionen om barnets rättigheter men samtidigt påtalar att de skulle:

... vilja gå steget längre och ser som en viktig välfärdsreform att etablera lagstiftning som reglerar barns rätt till fritidshem. Detta är önskvärt utifrån fritidshemmets kompensatoriska och komplementära uppdrag, utifrån likvärdighet och från ett barnrättsligt perspektiv, vilket regleras i FN:s konvention om barnets rättigheter. (s. 1)

Enligt Linköpings universitet är detta speciellt problematiskt för elever i segregerade miljöer då de i mindre utsträckning tar del av fritidshemmets verksamhet. En förskjutning behöver därför ske enligt Linköpings universitet

mot en position där fritidshemmet ses som en rättighet för alla elever i åldern 6 – 12 år.

Barns rätt till fritidshem

Barnombudsmannen argumenterar för alla barns rätt med stöd av barnkonventionen:

Fritidshemmet har enligt skollagen ett kompensatoriskt uppdrag som syftar till att ge stöd och stimulans så att alla barn ges bästa möjliga förutsättningar att utifrån sina behov och förutsättningar att utvecklas så långt som möjligt i enlighet med utbildningens mål /.../ ett allmänt fritidshem är i linje med barnkonventionens intentioner. (s. 2)

Barnombudsmannens argument ovan om ett allmänt fritidshem rekontextualiserar diskursen om alla barns rätt explicit med hänvisning till konventionen om barnets rättigheter. Folkhälsomyndigheten, som i jämförelse med Barnombudsmannen har ett bredare samhällsuppdrag om barn och familj, argumenterar också de utifrån barns rätt till fritidshem:

Folkhälsomyndigheten bedömer att allmän rätt till att ta del av fritidshemmets undervisning kan ge bättre förutsättningar för en god och mer jämlik hälsa i befolkningen och att det därför är angeläget att även utreda hur alla barn på sikt kan få tillgång till fritidshemmets kompletterande och kompensatoriska insatser”. (s. 1–2)

I Folkhälsomyndighetens argumentation påtalas barns rätt i fråga om jämlik hälsa i betydelsen att fler barn ska få delta i fritidshemmet ur ett folkhälso-perspektiv. Fritidshemmets både kompletterande och kompensatoriska uppdrag bidrar enligt Folkhälsomyndigheten till en mer jämlik folkhälsa.

ACCEPTANSDISKURS

I, och genom, en Acceptansdiskurs accepterar flera av remissinstanserna utredningens förslag. Förslagen accepteras ibland utan kommentarer och ibland med kommentarer av mer allmän karaktär. När förslagen accepteras utan kommentarer görs det exempelvis som i Eslöv kommuns svar där det anges att ”Eslövs kommun stödjer förslagen i betänkandet.” (s. 1). Det remissvar som Kalix kommun ger, omfattar, jämfört med Eslöv kommuns, mer text men texten består till största del av en sammanfattning av ärendet, det vill säga kommunen ger i sitt remissvar en sammanfattning av vad som ses som remissens huvudsakliga innehåll. Kalix kommun drar slutsatsen att ”Kalix kommun har inget att invända mot förslagen i betänkandet av utredningen om fritidshem och pedagogisk omsorg (SOU 2020:34)” (s. 1).

När remissinstanserna kommenterar förslagen mer utförligt görs det på ett sätt där det framstår som att innehållet accepteras men att vissa delar i

remissen behöver poängteras ytterligare. Stockholms universitet tillstyrker i stort remissens innehåll men meddelar ändå vissa synpunkter på några av remissens delar som, enligt lärosätet, borde betonas ytterligare. Här kan exempelvis nämnas en betoning av att omsorg och lek utgör viktiga delar i fritidshemmets uppdrag, liksom att utbildning i fritidshemmet ”inte ska tolkas som läxläsning” (s. 2). Även Umeå universitet understryker vissa aspekter av remissen och gör det främst utifrån ett utbildningsperspektiv riktat både till grundläroutbildningen med inriktning mot fritidshem i sig, och till forskning om fritidshem där universitetet, i det senare fallet, hävdar att forskning riktad till fritidshem i högre utsträckning bör inkluderas i både nuvarande och kommande utbildningsvetenskapliga forskningssatsningar.

EKONOMISK DISKURS

Inom den ekonomiska argumenterande diskursen identifieras remissvar som ibland stödjer remissförslaget men som också, med stöd i ekonomiska argument, påtalar att de inte stödjer utredningens förslag. Analysen visar på tre underdiskurser som rekontextualiseras: *Betoning av statligt ekonomiskt stöd*, *Betoning av generella statsbidrag* och *Betoning av skolans [skarpa] kunskapsuppdrag*. Här är det viktigt att poängtera att den sistnämnda diskursen är dubbelkodad vilket innebär att Friskolornas riksförbund, Lärarnas riksförbund, Sveriges skollärförbund och Svenskt Näringsliv i sin argumentation betonar skolans (skarpa) kunskapsuppdrag.

Betoning av statligt ekonomiskt stöd

Tre kommunala skolhuvudmän som argumenterar för ett stärkt statligt ekonomiskt stöd är Åmåls kommun, Göteborgs stad och Malmö stad. Samtliga är inledningsvis positiva till utredningens förslag men uttrycker samtidigt att förslagen får konsekvenser för den kommunala ekonomin. Åmåls kommun anser att många av de slutsatser som utredningen kommit fram till påvisar ett behov av att stärka fritidshemmets likvärdighet men att det blir en utmaning för kommunens ekonomi. Åmåls kommun vill därav bidra med följande synpunkter: ”... vid införandet av ett eventuellt allmänt fritidshem krävs lång framförhållning, då det såväl saknas resurser i form av ekonomiska förutsättningar, men framför allt av tillgång till lokaler och utbildad personal” (s. 1). Åmåls huvudargument för sin tveksamhet förklaras med att det i nuläget saknas ekonomiska resurser i form av både lokaler och behörig personal. På samma sätt som Åmåls kommun, resonerar Göteborgs Stad och Malmö Stad där den förstnämnda betonar att:

[d]et är Göteborgs Stads bedömning att det är viktigt att en eventuell utredning om att erbjuda fritidshem till alla barn i utanförskapsområden eller segregerade områden beaktar de ökande kostnaderna för kommunerna och att staten enligt finansieringsprincipen i sådant fall ersätter dessa. (s. 1)

Även Malmö stad hänvisar till finansieringsprincipen och menar att förslagen i utredningen innebär ökade kostnader. Det framträdande argumentet i Malmö stads linje är att den kommunala finansieringsprincipen hotas genom utredningens förslag om likvärdighet med införandet av ett allmänt fritidshem. Principen är grundläggande för de ekonomiska relationerna mellan staten och kommunsektorn, och gäller i båda riktningarna, samt innebär att kommunen inte ska behöva höja skatten eller prioritera inom sin verksamhet för att finansiera exempelvis ett fritidshem för alla elever.

Betoning av generella statsbidrag

Några skolhuvudmän, Ekerö kommun, Rättviks kommun och Trollhättans stad, för fram statsbidraget som ett argument i relation till utredningens förslag om ett allmänt fritidshem för ökad likvärdighet. I argumentationen rekontextualiseras en ekonomisk diskurs som berör kommunernas möjlighet att själva styra över sin ekonomi. Därav argumenterar de tre skolhuvudmännen för generella statsbidrag och motsätter sig riktade statsbidrag för fritidshemmet: ”Generella statsbidrag ger dels större möjlighet för kommunerna att styra fördelningen efter lokala förutsättningar och behov, dels en större flexibilitet i att styra resurserna över tid till där de behövs mest” (Ekerö, s. 1).

Liksom Ekerö kommun, bifaller även Rättviks kommun och Trollhättans stad utredningens förslag om att fritidshem bör omfattas av statsbidrag i en högre omfattning än vad som sker idag. De är dock mindre positiva till att bidragen riktas specifikt till fritidshem. Anledningen till den mindre positiva hållningen till riktade statsbidrag beskrivs vara att kommunerna i så fall blir tvingade till att använda tilldelningen till just fritidshem och att det måste ske under en viss tidsperiod. Skolhuvudmännens motargument är att de själva har bäst kännedom om de lokala förutsättningarna och eftersträvar i stället en flexibilitet som de riktade statsbidragen inte anses ta hänsyn till. Även Statskontoret hävdar att de riktade statsbidrag som utredningen vill rikta till fritidshem innebär en detaljerad styrning av huvudmännens organisation samt att vissa av förslagen innebär en ambitionshöjning som kan medföra ökande ekonomiska kostnader för kommunerna. Generella statsbidrag tycks därför vara att föredra eftersom det ger kommunerna möjlighet att själva fördela och styra sina resurser på ett mer ändamålsenligt sätt. Utifrån den argumenterande diskursen framträder ekonomi och styrning av fritidshemets verksamhet som överordnad barns rätt till en likvärdig utbildning och fritid.

Betoning av skolans [skarpa] kunskapsuppdrag

Inom denna argumenterande underdiskurs återfinns tre fackförbund: Friskolornas Riksförbund, Lärarnas Riksförbund och Sveriges Skolledarförbund. Argumentationen betonar skolans kunskapsuppdrag som måste prioriteras före fritidshemmet. Ett exempel är Friskolornas Riksförbund remissvar som påtalar att ett tillskott av resurser till fritidshemmet inte får tas från

skolan. Ett liknande resonemang kan skönjas i Sveriges Skolledarförbunds remissvar som argumenterar för att fritidshemsverksamheten inte får prioriteras på grundskoleverksamhetens bekostnad:

Prioriteringar av fritidshemsverksamheten får inte ske på grundskoleverksamhetens bekostnad. Att ge eleverna bästa möjliga förutsättningar att nå målen för grundskolan måste alltid vara alla politikernas främsta fokus. I det fall prioriteringar av resurstilldelning är nödvändiga, måste dessa ske utifrån denna inställning. (s. 1)

Utifrån citatet ovan framstår det som att fritidshemmets kompenserande uppdrag; att stödja de elever som är i behov av mer stöd, egentligen inte bidrar till att ge elever förutsättningar att nå grundskolans mål - eller åtminstone inte så mycket att det är rimligt att skolan ska bidra med ekonomiska resurser till fritidshemmet. I den argumentation som förs berörs dock inte fritidshemmets möjligheter att bidra till en ökad likvärdighet även om fritidshem och skola i stor utsträckning berör samma elever. I stället betonas, på ekonomiska grunder, en åtskillnad av skola och fritidshem där fritidshemmet blir underordnat.

Lärarnas Riksförbund betonar åtskillnaden mellan fritidshemmets och grundskolans uppdrag i högre grad än Sveriges skolledarförbund. Lärarnas Riksförbund skriver att förbundet:

...väljer att lämna de flesta av utredningens förslag okommenterade. Förbundet anser inte att förslagen är felaktiga, men de bör inte stå på statens prioriteringslista. Grundskolan har ett skarpt kunskapsuppdrag, förmedlat genom kursplanerna, som riktar sig till alla skolpliktiga elever (s. 1).

Argumentationen i remissvaret utgår från att skilja fritidshem och skola åt, där grundskolans kunskapsuppdrag betonas medan fritidshemmets uppdrag beskrivs som "ett uttalat omsorgsuppdrag och ett mer allmänt pedagogiskt uppdrag" (Lärarnas Riksförbund s. 3). Lärarnas riksförbund hävdar dessutom att fritidshemmet bör vara ett kommunalt och inte ett statligt ansvar. Den retorik som Lärarnas Riksförbund för medför därför en önskan om en skarp åtskillnad mellan fritidshem och grundskola beträffande verksamheternas innehåll, ekonomi och styrning. Eftersom fritidshemmet ses som något annat än skola och inte heller som ekvivalent med skolan finns det, enligt resonemangen inom denna diskurs, inga förutsättningar för skolan att avstå medel till fritidshemmet.

Även Svenskt Näringsliv driver argumentet att fritidshemmet bör vara en kommunal angelägenhet och att utredningens förslag bidrar till en ökad ekonomisk detaljstyrning. Därför borde ansvaret för fritidshemmets utveckling: "snarare organiseras av verksamheterna lokalt än läggas på en central huvudmannanivå" (s. 2).

KOMPLETTERINGSDISKURS

Inom kompletteringsdiskursen återfinns de remissinstanser som främst betonar och driver argument om att olika aspekter i utredningen behöver kompletteras då dessa saknas eller behöver fördjupas. Analysen visar på två argument vilka är Likvärdighet och Ekonomi. En komplettering utifrån Likvärdighetsargument drivs av Delegationen mot segregation, Diskrimineringsombudsmannen (DO) och Myndigheten för delaktighet medan ekonomiska argument för en komplettering drivs av Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och Skolinspektionen.

Likvärdighet

I vissa fall inriktar sig önskemålen av kompletteringar på de intressen och uppdrag som organisationerna eller myndigheterna ansvarar för. Det sistnämnda kan exemplifieras genom Delegationen mot segregation och DO som båda är positiva till utredningens innehåll. Delegationen mot segregation betonar innehållet eftersom syftet är att förbättra kvalitet och likvärdighet. Samtidigt menar myndigheten att alla barn bör få möjlighet att delta i fritidshemmens utbildning eftersom:

... analyser ur ett segregationsperspektiv handlar om att se hur samhället håller ihop i ett socialt och ekonomiskt perspektiv. Delegationen mot segregation föreslår därför att utredningen kompletteras med en analys ur ett segregationsperspektiv för att säkerställa att kommunerna har möjlighet att erbjuda likvärdiga fritidshem för alla familjer. (s. 2)

Utan en sådan analys menar DO att det är svårt att ta ställning till frågan om stärkt kvalitet, likvärdighet och det kompensatoriska uppdraget inom fritidshemmet. Därför kräver DO att det genomförs en analys: ” ... av vilka konsekvenser den nuvarande regleringen medför för elever utifrån ett diskrimineringsperspektiv” (s. 1).

Ekonomi

Såväl Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) som Skolinspektionen tillstyrker flera av de förslag som utredningen för fram och är i grunden positiva till betänkandets innehåll. Dock anger både SKR och Skolinspektionen betänkligheter gällande remissen eftersom det saknas delar i den konsekvensutredning som görs. En stor del av de betänkligheter som anges riktar sig till de kostnader utredningens förslag skulle leda till. SKR hävdar att:

... [o]m riktlinjer för ändamålsenliga lokaler påverkar vilka lokaler som kan/bör användas eller medför att lokaler behöver byggas om kommer det att medföra betydande kostnader, alternativt riskera att påverka övrig skolverksamhet negativt. Även minskningar av gruppstorlekar medför stora kostnader, som kan handla om både bemanning och lokaler, utöver de konsekvenser som redan nämnts vad gäller organisation. Att på

förhand bedöma kostnader för dessa förslag är svårt, men helt nödvändigt om förslagen ska kunna få önskvärd effekt. Dessa förslag är varken konsekvensutredda eller finansierade och eventuella uppdrag till Skolverket behöver därför föregås av grundlig konsekvensanalys. (s. 9)

I remissvaret poängteras att de förändringar som föreslås kommer att vara kostsamma och påverka övrig skolverksamhet negativt. Av den anledningen bör det genomföras en mer grundlig konsekvensanalys där kostnader för mer ändamålsenliga lokaler, minskningar av gruppstorlekar och ökad bemanning beskrivs mer grundligt.

Även Skolinspektionen menar att det saknas väl grundade analyser av vilka ekonomiska konsekvenser förslaget skulle få för stat och kommuner och att flera förslag verkar vara utformade som långsiktiga intentioner. Skolinspektionen är dock positiv till utredningens vilja att stärka kvaliteten i fritidshem eftersom Skolinspektionens erfarenheter när fritidshem granskats är ”att det finns betydande utvecklingsområden vad gäller rektorers och huvudmäns arbete, till exempel gällande strukturer och ledning, resurser, kvalitetsarbete och lärmiljö” (s. 1).

DISKUSSION

Analysen tydliggör fyra argumenterande diskurser vilka är *Rättighetsdiskursen*, *Acceptansdiskursen*, *Ekonomiska diskursen* och *Kompletteringsdiskursen*. Rättighetsdiskursen är dubbelkodad (jfr Gewirtz m.fl., 2004) och rekontextualiserar två underdiskurser. Den ena underdiskursen, *Barns rättigheter och barn i utanförskapsområden*, bejakar utredningens förslag om ett fritidshem för alla barn utifrån barns rättigheter och argumenterar samtidigt för att fritidshemmets utbildning kan kompensera barn i utanförskapsområden ur ett likvärdighetsperspektiv. I den andra underdiskursen, *Barns rätt till fritidshem*, argumenterar remissinstanserna endast utifrån barns rätt till fritidshem. Alla remissinstanser som argumenterar utifrån en rättighetsdiskurs argumenterar därmed för barns rättigheter men några av dessa instanser, de instanser som innefattas i *Barns rättigheter och barn i utanförskapsområden*, rekontextualiserar således ett innehåll som betonar både barns rättigheter och barn i utanförskapsområden. I jämförelsen mellan de båda underdiskurserna är därför argumentationen för barns rättigheter, där specifikt BRIS och Barnombudsmannen anknyter till Barnkonventionen (UNICEF Sverige, 2018), mer omfattande än argumentationen för att kompensera barn i utanförskapsområden. Rättighetsperspektivets argumentation om fritidshemmets kvalitet och dess möjligheter att arbeta kompensatoriskt för att därigenom bidra till en likvärdig utbildning förefaller att utformas främst ur ett jämlikhetsperspektiv.

Jämlikhetsperspektivet i denna artikel innebär att alla ska ges samma möjligheter utifrån att alla människor är jämlika (Buchholtz m.fl., 2020). Likvärdighetsperspektivet, där de som är i behov av mest stöd också är de som ska ges mest (Cameron m.fl., 2018; Espinoza, 2007), framträder i sin tur i argumentationen för barn i utsatta och segregerade områden.

Acceptansdiskursen, som till största delen utgår från kommunala huvudmän, innebär att remissinstanserna i stort sett ställer sig okritiska till utredningens slutsatser. På så vis framträder ingen tydlig argumentation mot innehållet i utredningen. Samtidigt existerar det inte heller en utförlig argumentation kring varför utredningens förslag för att förbättra fritidshemmets kvalitet och likvärdighet är viktig eller om något av förslagen är mer betydelsefullt än övriga förslag. I föreliggande studie analyseras remissvaren som representationer av argumenterande diskurser där olika ställningstaganden förs fram (Fairclough & Fairclough, 2012). De ställningstaganden som förs fram inom acceptansdiskursen ligger i linje med de förslag som utredningen för fram. Av den anledningen tolkas därför acceptansdiskursen som att de remissinstanser som inbegrips i denna diskurs samtycker till utredningens intentioner och slutsatser.

Ekonomidiskursen innefattar tre underdiskurser som betonar olika ekonomiska utgångspunkter i sin argumentation: Betoning av statligt ekonomiskt stöd, Betoning av generella statsbidrag och Betoning av skolans [skarpa] kunskapsuppdrag. I underdiskursen Betoning av statligt ekonomiskt stöd återkommer ”finansieringsprincipen” som ett argument, det vill säga att de merkostnader som kommunerna befarar blir följderna av betoningen av fritidshemmets möjligheter att ges en bättre kvalitet och bidra till ökad likvärdighet ska kompenseras med statliga medel. Denna utgångspunkt kompletteras med den argumentation som flera kommunala huvudmän använder sig av i syfte att bevara det kommunala självstyret vilket görs genom Betoning av generella statsbidrag. Genom generella statsbidrag underlättas kommunernas möjligheter att själva styra hur den ekonomiska tilldelningen ska gå till, vilka verksamheter som ska prioriteras och även när bidragen ska nyttjas. Även om huvudmännen i sina remissvar uttrycker att de är positiva till några av utredningens förslag blir argumentationen genom de ekonomiska argumenten i underdiskursen Betoning av generella statsbidrag främst ett uttryck för en reproduktion av en maktordning, där kommunerna ges stort utrymme för ekonomisk styrning och självstyre. Argumentationen för ett bevarande av huvudmännens möjligheter att styra de ekonomiska resurserna blir därmed överordnad fritidshemmets möjligheter att bidra till en ökad likvärdighet för eleverna. Inom den argumenterande underdiskursen, Skolans [skarpa] kunskapsuppdrag återfinns en underordning av fritidshemmets verksamhet och fritidshemmets möjligheter att arbeta kompensatoriskt och bidra till en likvärdig utbildning berörs inte. Argumentationen utgår i stället från skolans skarpa kunskapsuppdrag vilket klassificerar och kategoriserar skolans och fritidshemmets verksamheter på olika sätt. Argumentationen innebär att en utbildningsdiskurs rekontextualiseras (jfr Bernstein, 2003) där fritidshem och skola hålls isär. Sammantaget innebär rekontextualiseringen av diskurserna en normkollision (Ryffé, 2019) där äldre föreställningar om skolans dominans i förhållande till fritidshem reproduceras och upprätthålls (jfr Fairclough & Fairclough, 2012). På så vis ges inte fritidshemmet, och dess uppdrag om likvärdighet, legitimitet hos remissinstanserna i denna underdiskurs. Inom de

argumentationslinjer som blir synliga verkar underdiskurserna Betoning av statligt ekonomiskt stöd samt Betoning av generella statsbidrag i grunden vara positiva till utredningens förslag under förutsättning att kommunerna erhåller ekonomiskt stöd för de reformer som krävs. I den sistnämnda underdiskursen, betonas också vikten av att behålla makten över fördelningen av de ekonomiska resurserna. Argumentationslinjen i underdiskursen Betoning av skolans [skarpa] kunskapsuppdrag är däremot negativ till utredningens förslag.

Kompletteringsdiskursen är dubbelkodad (jfr Gewirtz m.fl., 2004) vilket här innebär att de två underdiskursernas motsatta argumentationslinjer, likvärdighet respektive ekonomi, sammanfaller i en gemensam diskurs. Den gemensamma ståndpunkten innebär att utredningen behöver kompletteras men de båda underdiskurserna utgår alltså från olika skäl i sin argumentation: en argumentationslinje som utgår från att utredningens förslag behöver kompletteras utifrån ett likvärdighetsperspektiv och en argumentationslinje som utgår från att utredningen behöver kompletteras eftersom de ekonomiska konsekvenserna av förslaget behöver utredas ytterligare.

Vid en jämförelse av rättighetsdiskursen och acceptansdiskursen ser rättighetsdiskursen ut att vara en förstärkning av acceptansdiskursens ståndpunkt, det vill säga att acceptansdiskursen ser utredningens förslag som positivt, vilket även rättighetsdiskursen i grunden gör, men där den sistnämnda diskursen dessutom betonar barns rättigheter samt likvärdighet. Inom acceptansdiskursen återfinns förutom argument om att man stödjer utredningens förslag även innehållsliga argument så som vikten av att värna lek och omsorg samt en förstärkt satsning på forskning om fritidshem. Det innebär att rättighetsdiskursens inställning med argument som betonar barns rätt, barnkonventionen och barn i socialt utsatta områden och det kompenserande uppdraget kan ses som en förstärkning av acceptansdiskursens positiva argument och innehållsmässiga fokus.

Vid en jämförelse av argumenten inom rättighetsdiskursen och den ekonomiska diskursen framträder flera skillnader. Argumenten inom rättighetsdiskursen tar sin utgångspunkt i fritidshemmets kompensatoriska uppdrag och en strävan mot en ökad likvärdighet och barns rätt till en bra utbildning. Till skillnad från rättighetsdiskursens argument om barns rätt, barnkonventionen och barn i socialt utsatta områden samt det kompenserande uppdraget, för ekonomidiskursen i stället fram argument som påtalar att utredningens förslag medför risker för den kommunala ekonomin samt att skolans kunskapsuppdrag måste anses överordnat fritidshemmets uppdrag. Båda dessa diskurser består av underdiskurser vars argumenteringar dubbelkodas. Ett exempel på detta är när Linköpings universitet, BRIS och Lärarförbundet inom rättighetsdiskursen argumenterar för både *barns rätt till fritidshem* och för *barnen i utanförskapsområden*. Inom ekonomidiskursen tydliggörs detta när Friskolornas riksförbund, Lärarnas riksförbund och Sveriges skollärförbund rekontextualiserar argument om att skolans skarpa kunskapsuppdrag dels måste ses som överordnat fritidshemmets uppdrag, dels att inga ekonomiska resurser får tas från skolan. För att undvika denna utmaning av skolans

ekonomi bör därför fritidshemmet avskiljas från utbildningssystemet (skolan) och statens ansvar och i stället bli en kommunal angelägenhet. Viljan att verka för åtskillnad mellan fritidshem och skola understryks i första hand av Lärarnas Riksförbund som argumenterar för att åtskillnaden inte enbart gäller innehåll och ekonomi eftersom en skild styrning av fritidshem och skola förordas.⁷ Argumentationen innebär att fritidshemmets styrning genom skollag och läroplan bör avskaffas och innebär en återgång till den ordning som var giltig för ungefär 25 år sedan, när fritidshemmet inte omfattades av utbildningsdepartementets styrdokument. Argumentet har funnits med i diskussionen om samverkan mellan skola och fritidshem sedan 1940-talet och framåt och var speciellt tydlig i policydiskussioner under 1990-talet (Gustafsson, 2003) och i samtalen om en ny lärarutbildning 2008.⁸ Argumentationen motsäger en helhetssyn på barnet. I stället framträder bilden av ett halvt barn där ena halvan går i skolan och andra halvan finns på fritidshemmet. En sådan utgångspunkt ligger långt från den helhetssyn på barn som utredningarna *Skola – skolbarnsomsorg, en helhet* (SOU, 1991: 54) och *Växa i Lärande – Förslag till läroplan för barn och unga 6 – 16 år* (SOU 1997:21) argumenterade för.

Ytterligare en intressant iakttagelse som görs i analysen och som syns tydligt i tabellen i appendix är att det är 12 kommunala skolhuvudmän som tillsammans med Friskolornas riksförbund, Lärarnas riksförbund och Sveriges skolledarförbund och Svenskt Näringsliv återfinns i den ekonomiska diskursen. Närmast den motsatta situationen återfinns i rättighetsdiskursen, som till stor del består av statliga myndigheter, universitet, BRIS och endast en kommunal skolhuvudman, Enköpings kommun. Kontrasten och skillnaden mellan rättighetsdiskursen och ekonomidiskursen framträder därmed med stor tydlighet, både vad gäller argument och vilka remissinstanser som driver argumenten.

Om vi tar med oss denna iakttagelse och närmare betraktar kompletteringsdiskursen och de argument som där förs fram framträder nästan en kopia av relationen mellan rättighetsdiskursen och ekonomidiskursen. Inom kompletteringsdiskursen driver Delegationen mot segregation, Diskrimineringsombudsmannen (DO) och Myndigheten för delaktighet likvärdighetsargument för en komplettering medan ekonomiska argument för en komplettering drivs av Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och Skolinspektionen.

Få remissinstanser argumenterar med pedagogiska argument utifrån fritidshemmets uppdrag att bidra till en likvärdig utbildning för barn. Lärarförbundet skiljer dock ut sig och lyfter fram pedagogiska argument i samband med fritidshemmets verksamhet och likvärdig utbildning. I de argumenterande diskurser som studiens analys bidragit med framträder ofta, i stället för pedagogik, hur makt manifesteras genom remissvaren och de institutionella strukturer de är ett uttryck för. Analysen visar att barns rätt till fritidshem och en likvärdig utbildning har svag legitimitet hos flera av remissinstanserna. Analysen visar också en indelning av underordnade och över-

ordnade verksamheter där barns rätt till likvärdig utbildning i fritidshem kontrasteras mot och även i flera fall underordnas ekonomiska argument. Barns möjlighet till likvärdig utbildning och därmed utökade livschanser ur ett helhetsperspektiv underordnas således ekonomiska prioriteringar. Argumentationen (åter)skapar i stället en hegemonisk diskursordning där skolans kunskapsuppdrag är överordnat fritidshemmets mer omsorgsbetonande uppdrag. Utifrån resultatet framträder två diskursiva motpoler vilka är *Rättighetsdiskursen* och den *Ekonomiska diskursen* som formulerar två olika positioner och argument gentemot utredningens förslag om stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem. Det ena argumentet är barns rätt till fritidshem och likvärdig utbildning och det andra argumentet är att inte utmana en kommunal ekonomi och skolans överordning gentemot fritidshemmet.

Begreppet likvärdighet och skolans uppdrag att fungera kompensatoriskt är ideologiskt och politiskt laddat (Cameron m.fl., 2018) vilket visar sig i resultatets argumenterande diskurser. Utifrån ett normativt och kritiskt perspektiv menar vi att fritidshemmets möjligheter att erbjuda alla barn/elever en möjlighet till en likvärdig utbildning är/blir små, dels eftersom viktiga instanser inte betraktar elever utifrån en helhetssyn, dels att fritidshemmets uppdrag underordnas skolhuvudmannens ekonomi och självstyre. Det innebär ett vidmakthållande och en fortsatt reproduktion av fritidshemmets bristande likvärdighet, vilket får ses som anmärkningsvärt i relation till utredningens mål om *stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem*.

NOTER

¹ Utredningen riktar sig även till att kartlägga och analysera pedagogisk omsorg som erbjuds barn i åldrarna 1–5 år. Denna artikel avser dock att enbart diskutera den del av utredningen som riktas till fritidshemmet.

² Se Fairclough och Fairclough (2015) angående argumentationslinje. I föreliggande artikel definieras argumentationslinje som det resonemang och tankemönster som används för att påtala och lyfta fram ett specifikt argument eller yttrande, eller för att försöka övertyga någon om något.

³ En skillnad är dock att det i Sverige, till skillnad från övriga nordiska länder, finns en lärarutbildning som riktar sig specifikt mot arbete i fritidshem.

⁴ Ett flertal rapporter visar att likvärdigheten i skolan brister och att barn ges skilda förutsättningar till utbildning (Skolinspektionen, 2021; SOU 2017:35; SOU 2020:28). Den bristande likvärdigheten har också uppmärksamats internationellt, exempelvis av OECD (2015) som skriver att det svenska skolsystemet är i behov av att skyndsamt vidta åtgärder.

⁵ Ett sätt att åskådliggöra detta förhållande kan ses på <https://www.equitytool.org/equity/> genom bilder där tre åskådare står utanför ett plank. Bilderna åskådliggör skillnaden mellan jämlikhet och likvärdighet genom att illustrera hur olika hjälpmedel möjliggör för åskådarna att ta del av samma fotbollsmatch på andra sidan planket.

⁶ <https://www.regeringen.se/remisser/2020/06/remiss-sou-202034-starkt-kvalitet-och-likvardighet-i-fritidshem-och-pedagogisk-omsorg/>

⁷ Under 2022 togs det historiska beslut i och med att Lärarnas Riksförbund tillsammans med Lärarförbundet bildade ett gemensamt fackförbund; Sveriges

Lärare. Det nya förbundet samlar bland annat alla legitimerade lärare, det vill säga även lärare med inriktning mot arbete i fritidshem vilket kan ses som anmärkningsvärt eftersom de båda fackförbundens remissvar skiljer sig åt i så hög grad beträffande den vikt som läggs vid fritidshemmets kompensatoriska uppdrag och möjlighet att bidra till ökad likvärdighet.

⁸ Personlig kommunikation med Sigbritt Franke (utredare) inför betänkande av utredningen om en ny lärarutbildning (En hållbar lärarutbildning SOU 2008:109).

REFERENSER

- Andishmand, Catarina (2017). *Fritidshem eller servicehem? En etnografisk studie av fritidshem i tre socioekonomiskt skilda områden*. (Göteborg Studies in Educational Sciences 403). [Doktorsavhandling. Acta Universitatis Gothoburgensis.] Göteborgs universitet.
- Andersson, Birgit (2020). Fritidshemmets utveckling ur ett styrningsperspektiv. I Björn Haglund, Jan Gustafsson Nyckel, & Karin Lager (Red.), *Fritidshemmets pedagogik i en ny tid* (s. 35 – 58). Gleerups Utbildning AB.
- Bernstein, Basil (2003). *Class, Codes and Control: The structuring of pedagogic discourse*. The Structuring of Pedagogic Discourse. Routledge.
- Buchholtz, Nils, Stuart, Amelie, & Stjern Frønes, Tove (2020). Equity, Equality and Diversity—Putting Educational Justice in the Nordic Model to a Test. I Tove Stjern Frønes, Andreas Pettersen, Jelena Radišić, & Nils Buchholtz (Red.), *Equity, Equality and Diversity in the Nordic Model of Education* (s. 13 – 36). Springer.
- Bunar, Nihad (2015). *Elevsammansättning, klyftor och likvärdighet i skolan*. (Underlagsrapport för Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm 2015). Stockholms stad.
- Cameron, Stuart, Daga, Rachita, & Outhred, Rachel (2018). Setting out a conceptual framework for measuring equity in learning. *Handbook on Measuring Equity in Education* (s. 17 – 45). UNESCO Institute for Statistics.
- Englund, Tomas, & Quennerstedt, Ann (2008). Likvärdighetsbegreppet i svensk utbildningspolitik. I T. Englund, & A. Quennerstedt (Red.), *Vadå likvärdighet. Studier i utbildningspolitisk språkanvändning* (s. 7 – 35). Daidalos.
- Espinoza, Oscar (2007). Solving the equity–equality conceptual dilemma: a new model for analysis of the educational process. *Educational Research*, 49(4), 43-363. DOI:10.1080/00131880701717198
- Fairclough, Isabela, & Fairclough, Norman (2012). *Political Discourse Analysis: A Method for Advanced Students* (s. 186 – 198). Routledge.

- Fairclough, Norman, & Fairclough, Isabela (2015). Textual Analysis. I M, Bevir, & R. A. Rhodes (Red.), *The Routledge Handbook of Interpretive Political Science* (s. 186–198). Routledge.
- Gardesten, Jens, Ackesjö, Helena, & Wernholm, Marina (2023). Den problematiska fritiden 2.0. Fritidshemmets kompensatoriska uppdrag i socioekonomiskt utsatta områden. *Nordisk tidsskrift för pedagogik och kritik*, 9, 249–259.
<http://doi.org/10.23865/ntpk.v9.5573>
- Gewirtz, Sharon, Dickson, Marny, & Power, Sally (2004). Unravelling a 'spun' policy: A case study of the constitutive role of spin' in the education policy process. *Journal of Education Policy*, 19(3), 321 - 342. DOI: 10.1080/0268093042000207647
- Gustafsson, Jan (2003). *Integration som text, diskursiv och social praktik. En policyetnografisk fallstudie av mötet mellan skolan och förskoleklassen.* (Göteborg Studies in Educational Sciences 199). [Doktorsavhandling. Acta Universitatis Gothoburgensis.] Göteborgs universitet.
- Hyltegren, Gunnar (2014). *Vaghet och vanmakt – 20 år med kunskapskrav i den svenska skolan.* (Gothenburg Studies in Educational Sciences 360.) [Doktorsavhandling. Centrum för utbildningsvetenskap och lärarforskning, CUL.] Göteborgs universitet.
- Imsen, Gun., Blossing, Ulf., & Moos, Lejf (2017). Reshaping the Nordic education model in an era of efficiency. Changes in the comprehensive school project in Denmark, Norway, and Sweden since the millennium. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 61(5), 568-583. DOI: 10.1080/00313831.2016.1172502
- OECD (2015). *Improving Schools in Sweden: An OECD Perspective.*
<https://www.oecd.org/education/school/Improving-Schools-in-Sweden.pdf>
- Prop. 1995/1996:206. Vissa skolfrågor. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/proposition/vissa-skolfragor-mm_GJ03206/html
- Ryffé, David (2019). *Omöjligt uppdrag. Om rättslig styrning och normkollisioner i skolans kompensatoriska uppdrag.* (Juridiska institutionens skriftserie, skrift 033.) [Doktorsavhandling. Handelshögskolan.] Göteborgs universitet.
- Skolinspektionen (2010). *Kvalitet i fritidshem.* Skolinspektionens rapport 2010:3.
<https://www.skolinspektionen.se/globalassets/02-beslut-rapporter-stat/granskningsrapporter/tkg/2010/fritidshem-sammanfattning-kvalitet-fritidshem.pdf>
- Skolinspektionen (2018). *Undervisning i fritidshemmet inom områdena språk och kommunikation samt natur och samhälle.* <https://www.skolinspektionen.se/beslut-rapporter-statistik/publikationer/kvalitetsgranskning/2018/undervisning-i-fritidshemmet/>
- Skolinspektionen (2021). *Enskilda huvudmäns styrning av det kompensatoriska uppdraget i gymnasieskolan.* Skolinspektionen.
<https://www.skolinspektionen.se/globalassets/02-beslut-rapporter-stat/granskningsrapporter/tkg/2021/kompensatoriska-uppdraget/enskilda-huvudmans-kompensatoriska-uppdrag-slutversion.pdf>

- SFS 2010:800. *Skollag*. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/skollag-2010800_sfs-2010-800
- Skolverket (2000). *Finns fritids? En utvärdering av kvaliteten i fritidshem*. Skolverkets rapport nr 186. <https://www.skolverket.se/download/18.6bfaca41169863e6a653878/1553956741917/pdf598.pdf>
- Skolverket (2006). *Skolverkets lägesbedömning 2006. Förskola, skola och vuxenutbildning*. <https://www.skolverket.se/download/18.6bfaca41169863e6a655d9a/1553959194124/pdf>
- Skolverket (2008). *PM - Barn och personal i fritidshem hösten 2008*. <https://www.skolverket.se/download/18.6bfaca41169863e6a658627/1553961883027/pdf2213.pdf>
- Skolverket (2014). *Fritidshem. Allmänna råd med kommentarer*. <https://www.skolverket.se/getFile?file=3301>
- Skolverket (2018). *Analyser av familjebakgrundens betydelse för skolresultaten och skillnader mellan skolor. En kvantitativ studie av utvecklingen över tid i slutet av grundskolan*. Rapport 467. <https://www.skolverket.se/download/18.6bfaca41169863e6a65d200/1553967875648/pdf3927.pdf>
- SOU 1991:54. *Skola – Skolbarnsomsorg, en helhet*. Betänkande av skolbarnsomsorgskommittén. <https://filedn.com/ljdBas5OJsrlJJOq6KhtBYC4/forarbeten/sou/1991/sou-1991-54.pdf>
- SOU 1992:94. *Skola för bildning*. Betänkande av läroplanskommittén. <https://filedn.com/ljdBas5OJsrlJJOq6KhtBYC4/forarbeten/sou/1992/sou-1992-94.pdf>
- SOU 2017:35. *Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet*. Slutbetänkande av 2015 års skolkommision. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2017/04/sou-201735/>
- SOU 2020:28. *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*. Betänkande av Utredningen om en mer likvärdig skola. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2020/04/sou-202028/>
- SOU 2020:34. *Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg*. Betänkande av Utredningen om fritidshem och pedagogisk omsorg. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2020/06/sou-202034/>
- Stjern Frønes, Tove, Pettersen, Andreas, Radišić, Jelena, & Buchholtz, Nils (2020). Equity, Equality and Diversity in the Nordic Model of Education—Contributions from Large-Scale Studies. I Tove Stjern Frønes, Andreas Pettersen, Jelena Radišić & Nils Buchholtz (Red.), *Equity, Equality and Diversity in the Nordic Model of Education* (s. 1 – 10). Springer.

UNICEF Sverige. (2018). *Barnkonventionen: FN:s konvention om barnets rättigheter*. <https://unicef.se/rapporter-och-publikationer/barnkonventionen>

von Greiff, Camilo (2009). *Lika skola med olika resurser? En ESO-rapport om likvärdighet och resursfördelning*. [Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2009:5.] Regeringskansliet.

Ahead of print

APPENDIX.

Tabell över argumenterande diskurser i relation till utredningen.

Dubbelkodad = röd text

Rättighetsdiskurs		Acceptansdiskurs	Ekonomisk diskurs		Kompletteringsdiskurs		Uppdragsdiskurs
Barn i utanförskapsområden	Barns rätt till Fritidshem	Accepterar – bejaktar utredningen Alla barns rätt till fritidshem	Betoning av stadligt ekonomiskt stöd	Betoning av generella statsbidrag	Betoning av skolans kunskapsuppdrag	Likvärdighet	Argumenterar ej: ses inte som remissinstansens ansvars och verksamhetsområde. –ej med i analysen.
Göteborgs universitet	Göteborgs universitet	Samenskolsstyrelsen	Göteborg stad	Haninge	Faskolonnas riksförbund	Delegationen mot segregation	Justitiebekanslern
Linköpings universitet	Linköpings universitet	Stockholm universitet	Malmö	Trollhättan	Läraernas riksförbund	Diskrimineringsombudsmannen	Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)
Myndigheten för ungdoms- och civilsamhälles frågor	BRIS	Uddevalla	Skellefteå	Kristinehamn	Sveriges skolledarförbund	Myndigheten för delaktighet	Statens kulturråd
BRIS	Läraryrket	Eslov	Härryda	Rättvik			Universitetets kansliområdet
Läraryrket	Läraryrket	Hällstahammar	Åmål	Stockholm			Fruhöfvsfrämjandet
Enköping	Enköping	Kalix		Elkerö			Förvaltningsstämman i Malmö
	Barnombuds- mannen	Mörbylånga		Haninge			Unversitetets och högskolerådet
	Special- pedagogiska skolmyndigheten	Smedjebacken		Statskontoret			Förvaltningsstämman i Stockholm
	Folkhälso- myndigheten	Umeå universitet		Svenskt Näringsliv			
	SkoHretet						

Skriver inte om fritidshem (tas bort ur analysen)
 Företagarna
 Fristående idburna forskolor (FSO)
 Riksdagens ombudsman