

**Ingibjörg Jónasdóttir**

---

# **Nasjonal rammeplan for SFO**

**Med eller uten rammebetingelser?**

**Masteroppgave i Styring og ledelse**

**OsloMet – storbyuniversitetet**

**Handelshøyskolen**

**Fakultet for samfunnsvitenskap**

## Forord

Jeg ønsker å takke mine arbeidsgivere og kollegaer på Kringsjø skole som har støttet meg i den utfordringen det er å kombinere deltidsstudier med familieliv, pandemi og full jobb. Tusen takk for støtte, interesse, fleksibilitet og hjelp.

Jeg vil takke min mann og mine døtre for stor tålmodighet og for å alltid heie på meg. Tusen takk til bestemor, bestefar, tanter og onkler som stiller opp.

Programmet Styring og ledelse på OsloMet har vært svært lærerikt og spennende. Det gitt meg muligheten til å fordype meg på flere områder som gir innsikt og kunnskap som nyttig i arbeidslivet. Det har vært flere spennende emner levert av dyktige forelesere. Arbeidet med denne masteroppgaven har gitt meg mulighet til å dykke dypt i temaet SFO som står meg nært. Det har vært inspirerende og motiverende til å bidra til utvikling på feltet.

Oslo, 8.5.22.

## Sammendrag

Temaet for denne masteroppgaven er skolefritidsordningen og endringene som ble gjort rundt den i kjølvannet av Stortingsmelding 6 - Tett på - Tidlig innsats og inkluderende felleskap for barnehage, skole og SFO. Oppgaven tar perspektivet til kommunene som har ansvaret for skolefritidsordningen og at den drives i henhold til lov og retningslinjer. Oppgaven setter fokus på rammebetingelsene kommunene har for å iverksette de nye endringene.

Oppgaven består av en dokumentanalyse av dokumentene knyttet til den nye politikken med hovedvekt på hørings svar fra kommunene. Dokumentene er analysert ut ifra teorier om flernivåstyring og ut ifra van Meter og van Horn (1975) sitt rammeverk om iverksettingsprosesser.

Studiens hovedfunn er at kommunene har og trenger i ulik grad har gode nok rammebetingelser for å effektivt iverksette den nye politikken. Rammebetingelsene er ulike fra kommune til kommune. Faktorer som geografi, demografi, størrelse og tilgjengelige ressurser og grad av institusjonalisering har effekt. Videre funn er at prosessen og samhandlingen rundt endringene har sannsynligvis bidratt til mer effektiv iverksetting. Den har bidratt til økt konsensus rundt tiltakene, bidratt til felles forståelse av hensikten med endringene og forebygget mulig motstand.

## Abstract

The theme for this master thesis is the Norwegian afterschool-program and the recent changes in that field after a recent change in law. The perspective in the thesis is on the imprecators, the municipalities that administer the afterschool-programs and ensure that the service is according to laws and policies. The study has examined the conditions for policy implementation in the different municipalities and their prerequisites for a positive outcome.

The method chosen for the research is data analyses of the documents produced throughout the interorganizational communication of the policy making, emphasizing the inputs from the municipalities on the planned policy. The theoretical framework used to analyse the documents is implementation theory based on van Meter and van Horns (1975) framework for implementation processes.

The results of the study show that the different municipalities have different conditions and need different conditions to implement the new policy, depending on organizational structure, demography, locus, available resources and institutionalization. The political interorganizational communication that was organized around the governance has probably enhanced the prospects of effective implementation by contributed clarity, understanding of the purpose of the standard and contributed to higher level of consensus.

# Innholdsliste

## Innhold

Forord.....	2
Sammendrag.....	3
Abstract .....	4
Innholdsliste.....	5
1. Innledning.....	7
1.1 Tema .....	7
1.2. Problemstilling.....	8
1.3. Oppgavens oppbygging .....	9
2. Fra oppbevaring til et helhetlig oppveksttilbud .....	10
2.1. Hva skal SFO være? .....	10
2.2.Foreldrebetaling .....	12
2.3. Nasjonal rammeplan for SFO.....	13
3. Teorier og teoretisk rammeverk .....	15
3.1.Flernivåstyring og politiske styringsvirkemidler.....	16
3.2. Iverksetting .....	17
3.3. Van Meter og van Horn - rammeverk .....	18
3.3.1 Tiltak .....	19
3.3.2. Målsettinger .....	20
3.3.3. Ressurser .....	21
3.3.4. Kommunikasjon mellom iverksettingsenhetene.....	22
3.3.5. Trekk ved iverksettingsenhetene .....	23
3.3.6. Økonomiske og sosiale betingelser .....	23
3.3.7. Iverksetternes handlingsvilje.....	24
3.4. Oppsummering av teoriene.....	24
4. Metode .....	24
4.1. Begrunnelse for valg av metode.....	24
4.2. Hva er et dokument? .....	25
4.3. Dokumentanalyse.....	25
4.4. SFO-reformen .....	27
4.5. Utvelgelse av dokumenter .....	29
4.6. Dokumentene .....	30
4.6.1. Opplæringslovens §13-7 om skolefritidsordningen .....	30

4.6.2. Lek, læring og ikke pedagogikk – Evaluering av skolefritidsordningen i Norge .....	30
4.6.3. Stortingsmelding 6 (2019-2020) – Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i skole, barnehage og SFO .....	31
4.6.4. Høringsbrev fra Kunnskapsdepartementet.....	31
4.6.5. Hørings svar fra kommunene om Rammeplan for skolefritidsordningen .....	31
4.6.6. Rammeplan for SFO .....	32
4.7. Fremgangsmåte .....	32
4.8. Reliabilitet .....	33
5. Empiriske funn .....	33
5.1. Om høringen .....	34
5.2. Om svarene fra kommunene .....	34
5.3. Kommunene støtter rammeplanen.....	34
5.5. Lokaler/arealer .....	37
5.6 Bemanningsnorm og planleggingstid .....	39
5.7. Kompetansekrav .....	40
5.8. Tilrettelegging for barn med særskilte behov .....	43
5.9. Samarbeid med skolene.....	45
5.10. Pris/inkludering.....	47
5.11. Oppsummering av de empiriske funnene .....	48
6. Analyse.....	49
6.1. Hvem er kommunene?.....	49
6.2. Om SFO reformen .....	51
6.3. Målsettingene er vanskelige å avgrense .....	52
6.4. Vil kommunene prioritere nok ressurser? .....	53
6.5. Politiske prosessen starter iverksettingen.....	54
6.6. SFO på agendaen?.....	56
6.7. Fare for motstand .....	57
7 Avslutning .....	58
7.1 Hovedfunn.....	58
7.2 Svar på problemstillingen .....	59
7.3 Refleksjoner rundt studien .....	60
7.4. Studiens styrker og svakheter .....	61
Litteraturliste .....	63
Figurliste .....	66

# 1. Innledning

## 1.1 Tema

SFO er en del av livet til mange barn og foresatte. De fleste av oss har på ett eller annet tidspunkt i livet hatt behov for SFO, enten selv eller som foresatte. Det er ikke gjort mye forskning på feltet i Norge, hverken på innhold eller organisering (Wendelborg, Caspersen, Mordal, Ljusberg, Valenta og Bunar, 2018). Det har ikke vært stor reformaktivitet nasjonalt for SFO og lite fokus på området. I kjølvannet av Stortingsmelding 6 (2020) ble det gjort noen endringer rundt SFO. Tre endringer ble innført:

- Reduksjon i foreldrebetalingen for elever på 1. - 4. årstrinn
- Gratis skolefritidsordning for barn med særskilte behov på 5. - 7. årstrinn
- Forskrift om rammeplan for skolefritidsordningen.

Denne studien handler om disse endringene og iverksettelsen av den nye politikken. Disse tre endringene er resultatet av en politisk prosess og derfor vil alle tre være en del av denne studien. Av disse tre vil hovedfokuset ligge på rammeplanen for skolefritidsordningen. Til forenkling vil endringene bli omtalt som SFO-reformen i denne teksten. Dette begrepet er dog ikke brukt som betegnelse på disse endringene andre steder eller i den offentlige debatten.

Til tross for at det først i 2021 forelå en rammeplan for SFO nasjonalt, er skolefritidsordningen hverken ny eller lite brukt. Skolefritidsordningen i Norge går tilbake til 1950-tallet med såkalte fritidshjem. Etter 1997, da skolestart ble flyttet et år tidligere, ble behovet for tilsyn med de yngste barna i skolen større og nå er SFO en naturlig del av skolestarten for de aller fleste (Wendelborg mfl., 2018) Til sammenligning fikk barnehagen sin første rammeplan i 1996, 25 år tidligere enn SFO (Forskrift om rammeplan for barnehagen, 1995, opphevet).

Med ny, nasjonal rammeplan tildeles SFO en større rolle og det blir stilt større krav til kommunene om å bruke SFO aktivt for å oppnå ulike mål, for eksempel når det gjelder integrering, norsk språk, folkehelse og flere områder. Rammeplanens innhold gjennomgås grundigere i kapittel 2, men for å gi et bilde av oppdrag som skal løses/jobbes med i SFO etter innføring av rammeplanen, kan disse nevnes:

- SFO skal bygge på samme verdier som opplæringen
- SFO skal fremme barns fysiske og psykiske helse

- SFO skal gi gode utviklingsvilkår uavhengig av barnas forutsetninger og behov for støtte
- SFO skal støtte barnas naturlige lyst til å skape, være kreative og utforskende, og oppmuntre barn til å reflektere og handle etisk og miljøbevisst
- SFO skal vise solidaritet og ta veloverveide valg
- SFO skal bidra til å utjevne sosiale forskjeller og bidra til sosial tilhørighet

(Forskrift om rammeplan for skolefritidsordning, 2021).

Norske kommuner har med andre ord fått større forpliktelser for hvordan SFO skal brukes og hva den skal inneholde.

Iverksettingen av SFO-reformen som kom i kjølvannet av Stortingsmelding 6 (2019-2020), er tema for denne oppgaven. I Norge er det kommunene som har ansvaret for skolefritidsordningen (Opplæringsloven §13-7, 1998). Regjeringen forventer at kommunene tilbyr en SFO som er i tråd med gjeldende regelverk og ny rammeplan, og at kommunene vurderer hvilke behov for kompetanse ansatte og ledere i SFO skal ha for å kunne oppfylle nasjonale og lokale mål for SFO-tilbudet (Kunnskapsdepartementet 2019-2020). Kommunene i Norge er svært ulike med tanke på størrelse, rekrutteringssituasjon, kunnskap, innbyggingsammensetning, arbeidsmarkedet og så videre. Hvordan ser kommunene selv på sine muligheter for å kunne møte disse forventningene?

## 1.2. Problemstilling

Basert på bakgrunnen nevnt ovenfor om SFO-reformen og kommunenes rolle, forutsetninger og muligheter, er problemstillingen til denne studien følgende:

**«I hvilken grad har kommunene tilstrekkelige rammebetingelser for å effektivt iverksette de politiske forventningene i kjølvannet av Stortingsmelding 6 (2019-2020)?»**

Det finnes ingen liste over hva som er tilstrekkelige rammebetingelser for at Skolefritidsordningen effektivt kan iverksette rammeplanen, ei er det noe som er systemisk definert. I forsøket på å besvare studiens problemstilling vil jeg derfor bruke teorier om iverksetting og teorier om flernivåstyring, som kan si noe om hvilke rammebetingelser eller forhold som kan gi gode forutsetninger for å lykkes med iverksettingen. Det er kommunene som skal iverksette det meste av politikken. Jeg vil derfor bruke en høringsprosess for å se på



hva kommunene mener de trenger av rammebetingelser for å effektivt iverksette de politiske forventningene.

Metoden som er valgt er dokumentanalyse. Denne gjøres rede for i kapittel 4. Teoriene brukt i analysen er teorier om flernivåstyring og om iverksetting av offentlig politikk. Disse er gjort rede for i kapittel 3.

### 1.3. Oppgavens oppbygging

Kapittel to handler om bakteppet for oppgaven. Der finnes det en kort beskrivelse av skolefritidsordningens utvikling i Norge, tidligere forskning om SFO og hvordan reglene og rammene rundt SFO er nå. Der beskrives også den politiske prosessen som analyseres i denne studien.

I kapittel tre presenteres teoriene som brukes ved studiens analyse. Teoriene handler om offentlig reformering, og iverksetting av offentlig politikk i utdanningssektoren. Teoriene leder til spørsmål som besvares i analysekapittelet.

Kapittel fire handler om metoden brukt i studien. Oppgaven er en studie av en politisk prosess (e. policy process tracing). Metoden som er valgt er dokumentanalyse der dokumentene som er knyttet til saken blir brukt til å følge saken. Det empiriske materialet introduseres i dette kapittelet, og det redegjøres for utvelgelsen av dokumenter og fremgangsmåten i forskningen.

Kapittel fem handler om empiriske funn. Der presenteres funn fra det empiriske materialet. Funnene er basert på kommunenes høringssvar og satt i sammenheng med annet empirisk materiale. Disse funnene er rammebetingelsene kommunene uttrykker behov for slik at de effektivt skal kunne iverksette politikken.

Kapittel seks er studiens analysekapittel. Der diskuteres funnene fra det empiriske materialet i sammenheng med teoriene med mål om tegne opp et bilde som kan bidra til å besvare problemstillingen.

I kapittel syv presenteres hovedfunnene i studiet og diskusjonene oppsummeres. Der oppfordres det også til videre forskning, evalueringer på området, og nye spørsmål om temaet stilles.

## 2. Fra oppbevaring til et helhetlig oppvekstilbud

Skolefritidsordningen i Norge strekker seg tilbake til 1950 tallet. Ved innføringen av reform 97 (ny læreplan for grunnskolen) var et av tiltakene tidligere skolestart, og med det fulgte et større behov for tilsyn med de minste barna etter ordinær skoletid. Dermed ble SFO som vi kjenner det i dag innført og mer brukt (Kvelling og Wendelborg, 2002).

SFO har nå blitt en naturlig del av skolestarten for de aller fleste. I skoleåret 2021/2022 hadde 83,5% av 1. klassingene, 77% av 2. klassingene, 58% av 3.klassingene og 30% av 4. klassingene plass på SFO, ifølge grunnskolens informasjonssystem (Utdanningsdirektoratet, 2022). I større byer er disse tallene høyere. I Oslo for eksempel går 96,7% av 1. klassingene og 79,4% av 4. klassingene på AKS (SFO heter AKS i Oslo og flere andre byer) (Utdanningsdirektoratet, 2022).

Det finnes ikke mange overordnede rammer for skolefritidsordningen i Norge, spesielt ikke før SFO-reformen. I opplæringslovens §13-7 (1998) fremkommer det at skoler skal ha et tilbud om skolefritidsordning før og etter skoletid for elever fra 1.- 4. trinn, og opp til 7. trinn for elever med særskilte behov. Det kommer frem at ordningen skal legge til rette for lek, kultur og fritidsaktiviteter med utgangspunkt i alder, funksjonsnivå og interesser hos barna. Barn med funksjonshemming skal gis gode utviklingsvilkår. Arealene både inne og ute skal være egnet formålet. Kommunene har ansvar for at SFO drives etter gjeldende regelverk og skal ha egne vedtekter om ulike punkter, f.eks. eierforhold, opptaksmyndighet, opptaksperiode, oppholdstid, bemanning og ledelse. SFO skal gi tilsyn og omsorg, men er ikke en del av grunnskoleopplæringen selv om noen av reglene i opplæringsloven gjelder for SFO. Kommunen kan kreve utgiftene dekket gjennom egenbetaling fra foresatte (Opplæringsloven §13-7, 1998).

### 2.1. Hva skal SFO være?

SFO er som beskrevet ovenfor et sted for tilsyn og omsorg, som regel knyttet til skolene, men ikke en del av grunnskoleopplæringen. Hva slags innhold har SFO og bør SFO ha?

I 2018 ble Skolefritidsordningen i Norge evaluert. Evalueringen var omfattende og har et bredt tilfang av data som gir innblikk i flere forhold rundt hvordan SFO-tilbudet i Norge var på evalueringstidspunktet (Wendelborg mfl., 2018). Det er uttrykt utfordringer rundt evalueringen og det påpekes at det er utfordrende å evaluere SFO på nasjonalt plan. Grunnen

er at det er vanskelig å vite når en organisasjon med få retningslinjer oppfyller funksjonene sine eller ikke. Et av områdene som evalueres er innholdet i skolefritidsordningen og hva slags tilbud SFO skal være.

Det har vært en todeling om hvorvidt skolefritidsordningen bør sees som en forlengelse av skoledagen som skal støtte opp under skolens mål, eller om SFO heller skal ha en rolle som en motvekt til skolens organisering og kunnskapskrav og være et sted for lek og utfoldelse. Funn fra evalueringen viser at det i kommunenes planer for SFO ofte er et skille mellom disse to perspektivene. Noen kommuner legger mye vekt på læring, mens noen legger mest vekt på lek. I evalueringen presenteres det også et tredje perspektiv som kalles “ikke-pedagogikk”. Dette perspektivet beskriver det som ikke er planlagt, hverken lek eller læring, men det som oppstår i samvær og fellesskap med andre barn og trygge voksne (Wendelborg mfl., 2018).

SFO kan også være en arena for inkludering, integrering og utjevning av sosiale forskjeller. SFO kan derfor være særskilt viktig for barn med minoritetsspråklig bakgrunn, elever med særskilte behov eller elever fra andre utsatte grupper. I evalueringsrapporten er et av hovedfunnene at kommunene ikke bruker SFO tilstrekkelig som en arena for inkludering, likestilling og utjevning av sosiale forskjeller (Wendelborg mfl., 2018). I Stortingsmelding 6 (2019-2020) uttrykker regjeringen et ønske om at kommunene i større grad skal bruke SFO som et sted for blant annet integrering og inkludering. I evalueringen henvises det til forskning som viser at deltakelse i lek og samhandling med barn med etnisk norsk bakgrunn kan ha positiv innvirkning på minoritetsspråklige barns sosiale integrering, språkopplæring og skoleresultater. Samtidig viser statistikken at minoritetsspråklige barn i mindre grad deltar på SFO. I evalueringsrapporten fra 2018 stilles det spørsmål om hvor aktiv SFO kan være som en arena for integrering og inkludering når tilbudet mange steder er dyrt og finansiert via foreldrebetaling. Det har vært gjort ulike prøveordninger og satsinger for å motarbeide dette, blant annet i Oslo, Trondheim, Stavanger og Drammen (Wendelborg mfl., 2018). Regjeringen har støttet noen av disse. Fra høsten 2022 har regjeringen besluttet å innføre gratis deltids plass for alle 1. klassinger i landet (Regjeringen, 2022).

SFO er en god arena for inkludering av barn med særskilte behov. Innholdet ligner i større grad på innholdet i barnehagen enn i skolen. Ifølge forskning på funksjonshemmede barns oppvekst (Tøssebro og Wendelborg, 2014) er barnehagen et sted som lykkes bedre med inkludering av elever med funksjonshemninger enn skolen. Inkludering og tilrettelegging kan

samtidig være avhengig av spesifikk kompetanse hos de ansatte og tilrettelegging i forhold til fysisk utforming og bygg (Wendelborg mfl., 2018).

SFO-tilbudet i kommunene skal være ut 7. trinn for elever med særskilte behov (Opplæringsloven §13-7, 1998). Foresatte til elever med funksjonsnedsettelse eller omfattende spesielle behov har ikke like stor mulighet som andre foresatte til å velge bort SFO-plass grunnet barnas behov. For å selv kunne delta i arbeidsmarkedet er de avhengige av tilsyn i flere år enn foresatte til barn uten særskilte behov. De vil dermed betale mer enn andre foresatte for SFO over tid. Det har derfor vært debatt og arbeid i interesseforeninger for at tilbudet skal bli gratis etter 4. trinn. Ulike kommuner har løst dette på ulike måte. Evalueringen av SFO fra 2018 viser at 59,3% av de som hadde elever med spesielle behov på SFO fra 5.-7. trinn måtte betale for disse plassene i 2018. Som et resultat av Stortingsmelding 6 (2019-2020) ble det gjort endringer i denne ordningen og innført et nasjonalt krav om gratis SFO-plass for elever med spesielle behov i SFO fra 5.-7. trinn.

## 2.2.Foreldrebetaling

Opplæringslovens §13-7 (1998) sier at skolefritidsordningen kan kreve utgiftene sine dekket gjennom egenbetaling fra foreldre. Før SFO-reformen har det ikke vært nærmere forskrifter om hvordan dette skal gjøres hverken i forhold til makspris, moderasjonsordninger eller friplasser. I evalueringen fra 2018 kom det frem at det var stor variasjon i kostnadene for foreldrene og de ulike moderasjonsordningene til de ulike kommunene. Prisen har økt hurtig og i motsetning til barnehagene finnes det ikke faste moderasjonsordninger, det er opp til hver kommune. På evalueringstidspunktet varierte prisen for helklass fra 0 til 4070 kroner, med en gjennomsnittspris på 2263 kroner pr. måned. 71% av kommunene i evalueringens uttak hadde egne moderasjonsordninger. Andre funn fra evalueringen viser at SFOer med lav foreldrebetaling bruker det til å forklare lavt aktivitetsnivå, og at det i SFOer med høy pris er flere som slutter (Wendelborg mfl., 2018).

En del av SFO-reformen er nasjonal moderasjonsordning. Moderasjonsordningen går ut på at foreldrebetalingen for skolefritidsordningen ikke skal utgjøre mer enn 6% av inntektene til hver husstand. Hvis kommunene har moderasjonsordninger fra før, skal den som er mer gunstig for foreldrene gjelde (Forskrift til opplæringsloven, §1-B 2006).

Fra høsten 2022 innfører regjeringen gratis deltidsplass for elever på 1. og 2. trinn. Denne ordningen er ikke en del av den politiske prosessen som studeres her, men nevnes likevel her og i studiens diskusjonskapittel (Regjeringen, 2022).

### 2.3. Nasjonal rammeplan for SFO

Forskrift om nasjonal rammeplan for SFO er en del av SFO-reformen. Rammeplanen er utformet av Utdanningsdirektoratet på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet. Rammeplanens utkast ble utformet gjennom en prosess der det ble lagt vekt på involvering av ulike aktører. Det ble opprettet en rammeplangruppe med aktører fra SFOer, kommuner, universiteter og høyskoler. Utkastet ble lagt ut til høring og det kom inn 597 svar. Underveis ble det holdt en åpen høring i Stortinget med representanter fra fagmiljøet (Stortinget, 2020).

Rammeplanen er delt opp i seks kapitler:

- Om rammeplanen for skolefritidsordningen
- Skolefritidsordningens verdigrunnlag
- Innholdet i skolefritidsordningen
- En inkluderende skolefritidsordning
- Samarbeid i skolefritidsordningen
- Kvalitetsutvikling

Rammeplanen gjelder for innholdet i, og arbeidet for skolefritidsordningen. Rammeplanen har forskriftstatus og hjemmel i opplæringsloven §13-7. Kommunene har ansvar for at SFO drives i samsvar med gjeldende lover og regelverk, blant annet rammeplanen (Forskrift om rammeplan for skolefritidsordningen, 2021).

Rammeplanen gir føringer på ulike områder, men skal gi rom for lokale variasjoner og planer. I rammeplanen oppfordres kommunene til å se SFO i sammenheng med andre kommunale tjenester, og til at SFO og skole bør samarbeide tett (Forskrift om rammeplan for skolefritidsordningen, 2021).

I rammeplanen er verdigrunnlaget for SFO utdypet. I verdigrunnlaget er det lagt vekt på følgende verdier:

- Barndommens egenverdi
- Trygghet, omsorg og trivsel
- Mangfold og inkludering
- Skaperglede, engasjement og utforskertrang
- Demokrati og fellesskap
- Bærekraftig utvikling

(Forskrift om rammeplan for skolefritidsordningen, 2021).

Innholdet i skolefritidsordningen er utdypet nærmere i rammeplanen. SFO skal legge til rette for lek, kultur- og fritidsaktiviteter som er tilpasset barn i ulike alder og som har ulikt funksjonsnivå. SFO skal være helsefremmende og bidra til psykisk helse gjennom mestring, egenverdi, utvikling og livsmestring. Kapittelet om innhold har følgende underkapitler som gir nærmere føringer om:

- Lek
- Kultur
- Fysisk aktivitet og bevegelsesglede
- Mat og måltidsglede

(Forskrift for rammeplan for skolefritidsordningen, 2021).

Som beskrevet ovenfor er SFO en arena for inkludering, og dette området er beskrevet slik i rammeplanen; *“SFO skal aktivt bidra til å danne fellesskap der alle barn kan delta og få en opplevelse av å høre til”*. Sosial tilhørighet, fellesskap og likeverd er områder SFO skal bidra til. Respekt for forskjellighet, mangfold og tilrettelegging for at alle barn kan delta, er en del av en inkluderende skolefritidsordning. SFO skal bidra til å utjevne sosiale forskjeller gjennom aktiv deltakelse i skolefritidsordningens innhold (Forskrift for rammeplan for skolefritidsordningen, 2021).

Rammeplanen legger også føringer for samarbeid i skolefritidsordningen. Samarbeid i skolefritidsordningen skal ha barnas beste som hensikt. SFO skal samarbeide med foreldre, skole, barnehage og andre offentlige instanser. Kommunene skal sørge for at SFO blir

inkludert i samarbeid med relevante tjenester og instanser som for eksempel skolehelsetjenesten og barnevernet. SFO bør samarbeide med skolen for å skape en best mulig helhetlig hverdag for barna. I rammeplanen er det et eget kapittel om samarbeid med barnehagen med særlig vekt på SFO sin rolle og muligheter når det gjelder overgangen fra barnehage til skole (Forskrift om rammeplan for skolefritidsordningen, 2021)

Kvalitetsutvikling i SFO er et tema i rammeplanen. I kapittelet om kvalitetsutvikling står det at skoleeier skal legge til rette for planlegging og evaluering i virksomhetene og skape muligheter for utvikling, kompetanseheving og refleksjon rundt arbeidsmåter. Andre begreper og områder som brukes i kapittelet om kvalitetsutvikling, er en lærende organisasjon, jevnlig vurdering og videreutvikling, og at personalet får mulighet til å reflektere og utvikle kompetanse (Forskrift om rammeplan for skolefritidsordningen, 2021).

SFO skal etter innføringen av rammeplanen utarbeide årsplan for å vise hvordan SFO omsetter rammeplanens verdigrunnlag og innhold i praksis hos seg. Planen skal også gi grunnlag for evaluering og videreutvikling (Forskrift om rammeplan for skolefritidsordningen, 2021).

I dette kapittelet har jeg beskrevet innholdet i den første nasjonale rammeplanen for SFO. Rammer, lovverk og mulig innhold er gjennomgått. Nærmere oversikt over reformen for SFO gis i kapittel 4 om metode.

### 3. Teorier og teoretisk rammeverk

Her presenteres studiens teorier. Teoriene skal gi et rammeverk for studiens analyse, og sammen med funn fra det empiriske materiale bidra til å svare på studiens problemstilling. Problemstillingen handler om kommunenes rammebetingelser og muligheter til effektiv iverksetting. Derfor er teoriene om disse begrepene - iverksetting og forholdet mellom stat og kommune. Jeg bruker van Meter og van Horn (1975) sitt rammeverk for iverksetting for å organisere analysen. Rammeverket gir oversikt over elementer som fremmer eller hemmer effektiv iverksetting. Rammeverkets variabler presenteres hver for seg med henvisning til andre teorier knyttet til dem.

Før rammeverket presenteres vil jeg belyse konteksten SFO-reformen skjer i, som er flernivåstyring. Der beskrives forholdene mellom ulike aktører involvert i iverksettingen. Forholdene mellom stat og kommune står sentralt i dette kapittelet.

-

### 3.1. Flernivåstyring og politiske styringsvirkemidler

Begrepet styring handler om hvordan ulike instanser forsøker å få underliggende instanser til å opptre i tråd med det som er bestemt, for eksempel lover og regler. Begrepet flernivåstyring handler om at ansvaret for styring er fordelt både vertikalt mellom ulike myndighetsnivåer, og horisontalt mellom ulike aktører på samme myndighetsnivå (Rykkja, 2008). På grunn av samarbeidet og samhandlingen mellom de ulike aktørene kan politikkkutforming og iverksettingen ses på som kontinuerlig samhandling mellom de ulike aktørene, både opp og ned og på tvers på samme myndighetsnivå.

De ulike styringsnivåene er avhengig av hverandre. De ulike nivåene har egne regler og rutiner og løser allerede oppgaver ut fra sine egne rammer. Beslutninger på et nivå er avhengige av beslutninger på et annet nivå. Styringsmulighetene for underordnede nivåer (for eksempel kommunene) er avhengige av beslutninger fra øvre nivåer. Ved å samordne, samarbeide og samhandle kan den totale styringskapasiteten øke (Helgøy og Aars, 2008).

Kommunene er viktige for staten, de iverksetter mye av den politikken som er vedtatt statlig. Dette gjelder for eksempel SFO i Norge, som kommunene har ansvar for at drives i forhold til vedtatte regler og lover. Kommunesektoren og staten er tett koblet på hverandre. De skal i fellesskap løse ulike oppgaver. Dette fellesskapet avhenger av partnerskap som tar vare på både statens styring og lokalt handlingsrom/selvstyre (NOU 2005:6). Kommunene kan kun styre kommunene gjennom vedtatte lover eller med styringsvirkemidler med hjemmel i lov (NOU 2005:6, Kommuneloven §2, 2018).

Kommunene skal ha selvstyring, men er forpliktet til nasjonale lover og føringer. I tillegg forventer innbyggerne gode tjenestetilbud i kommunene, over hele landet. Ifølge Vabo (2014) er en av hovedgrunnene til at staten bør styre aktiviteten i kommunene likeverd, altså å sikre et likeverdig tjenestetilbud uavhengig av hvor i landet innbyggerne mottar tjenesten. Et av målene med nasjonal rammeplan for skolefritidsordningen er å bidra til et likeverdig tilbud av god kvalitet over hele landet (Kunnskapsdepartementet (2019-2020)). Spørsmålet om likeverd



og om reformen for SFO kommer opp i analysekapittelet og diskuteres videre i diskusjonskapittelet.

Staten benytter seg av ulike virkemidler for å styre kommunene. Disse er juridiske, økonomiske og pedagogiske virkemidler (St. meld. 12 (2011-2012)). Rammeplanen for SFO har forskriftstatus og er et juridisk virkemiddel. Forskrifter skal utdype loven de har hjemmel i (Kommunal- og distriktsdepartementet 2011-2012).

For å forstå hvordan offentlige organisasjoner endres, må samhandlingen mellom de ulike aktørene studeres. Samspillet mellom disse er komplekst, det involverer planlagte strategier, ytre press, tradisjoner og regler og lover på ulike styringsnivåer. I visse situasjoner vil samspillet lede til drastiske endringer mens i andre situasjoner vil samspillet motarbeide hverandre og lede til stabilitet (Christiansen mfl. 2015). I denne studiens problemstilling er kommunene i fokus og derav flernivåstyring mellom kommune og stat. Forholdene rundt kommunen og stat som aktører kommer jeg tilbake til i studiens analyse.

### 3.2. Iverksetting

Iverksetting handler om å sette vedtatt politikk ut i live; å sørge for at ideene og ønskene om endring nedfelles i rutiner, prosedyrer og strukturer og blir til praksis som leder til det som var formålet til endringen (Røvik, 2014). Ordet iverksetting betyr både gjennomføring og realisering. Det betyr at selv om en reform er gjennomført etter planen, løser den ikke nødvendigvis problemet den var laget for å løse (Vabo, Klausen og Askim, 2020)

Historisk kan iverksettingsforskning deles opp i to deler; “top-down” perspektivet og “bottom-up” perspektivet. Nyere iverksettingsforskning handler mer om begreper som “governance” og nettverk.

Top down perspektivet ble introdusert av Pressman og Wildavsky (1984) i boken *Implementations* og beskriver at en politisk prosess og iverksetting tar utgangspunktet i en beslutning og blir iverksatt ovenfra og ned i et hierarkisk system. Forskning på objekter som implementeres ovenfra og ned, avgrenses ved politikken som er formelt vedtatt og av de ordningene og aktørene som har en formell rolle i gjennomføringen av politikken.

Bottom up perspektivet tar som navnet tilsier det motsatte perspektivet. Her tas det utgangspunkt i dem som skal iverksette politikken, som for eksempel leger, sykepleiere, politifolk og lærere.

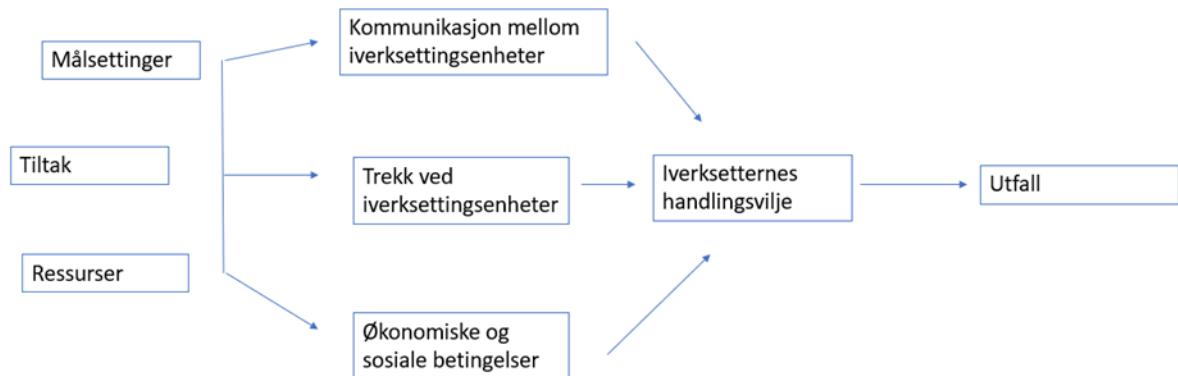
«Governance» er også et begrep som kan brukes i forhold til iverksetting. Begrepet handler om flere sider av offentlig politikk enn kun iverksetting. Det omhandler styring, utforming av politikk og iverksetting. «Governance» beskriver mekanismene mellom ulike sidestilte aktører rundt offentlig politikk, både når det gjelder utforming og iverksetting. Et nettverk som samhandler for å løse samfunnets problemer. «Governance» handler om koordinering for å oppnå frivillig samarbeid mellom ulike aktører som er avhengig av hverandre for å oppnå sine mål. Aktørene kan for eksempel være staten, kommuner, frivillige organisasjoner, kunnskapssentre osv. (Vabo, Klausen og Askim, 2020). Kapittelet om konteksten rundt SFO-reformen og kapittelet flernivåstyring og styringsvirkemidler, beskriver elementer som faller inn under «governance».

Et tegn på «governance» innen iverksetting er at myndighetene må utøve politisk styring på en ny og mer indirekte måte, de må organisere interaksjonsprosesser for å få aktørene til å samarbeide. Staten legger til rette for samarbeid mellom relevante aktører og forsøker å få samarbeidet til å passe med politikken staten har vedtatt. Samarbeidet kan være nedfelt i styringsstrukturer og har som mål å gi legitimitet rundt nye løsninger på problemene politikken er laget for å løse. I denne studien studeres en politisk prosess der det ble lagt vekt på samarbeid mellom ulike aktører (Vabo, Klausen og Askim, 2020). Både i form av flernivåstyring som beskrevet ovenfor, men også gjennom organiserte høringer og grupper. Høring er et eksempel på samhandling mellom ulike aktører, en koordinert interaksjonsprosess mellom relevante aktører med mål om å løse problemene politikken er formet rundt.

### 3.3. Van Meter og van Horn - rammeverk

Van Meter og van Horn har utviklet et rammeverk som belyser en iverksettingsprosess, se figur 2. Utgangspunktet (startpunktet) på rammeverket er et tiltak som skal iverksettes. Videre gir rammeverket en oversikt over seks variabler som har effekt på iverksettingsprosessen og på utfallet, som er rammeverkets slutt punkt. Denne studien handler om endringene for SFO i etterkant av Stortingsmelding 6 (Kunnskapsdepartementet 2019-2020), primært om innholdet i rammeplanen for SFO og rammebetingelsene kommunene har for å effektivt kunne

iverksette disse endringene. Van Meter og Van Horn sitt rammeverk dekker elementene i problemstillingen og er av den grunn valgt som rammeverk. Hva sier teorien om rammebetingelser for effektiv iverksetting? I analysekapittelet diskuteres det i sammenheng med funnene fra det empiriske materialet.



Figur 1: Van Meter og Van Horn rammeverk om iverksettingsprosessen.

Rammeverkets startpunkt er tiltak og rammeverkets slutt punkt er utfall. Derimellom er det seks ulike variabler som har effekt på iverksettingsprosesser. Videre følger en beskrivelse av de ulike faktorene som beskrevet av Van Horn og Van Meter (1975).

### 3.3.1 Tiltak

Rammeverkets startpunkt er selve tiltaket som skal iverksettes. Politikken. Tiltaket klassifiseres ut fra to kjennetegn ifølge van Meter og van Horn (1975):

- Grad av endring
- Grad av konsensus rundt tiltaket

Ifølge Van Meter og Van Horn vil små inkrementelle endringer sannsynligvis oppnå positiv respons og vellykket iverksetting enn større drastiske endringer. Tiltak som ikke krever store organisatoriske endringer, har også bedre forutsetninger til å et godt utfall enn tiltak som krever store omorganiseringer. Dette gjelder spesielt hvis forholdene mellom aktører som er berørt av endringen endrer seg (van Meter og van Horn, 1975). I analysekapittelet diskuteres

størrelsen av endringer og om de er inkrementelle eller ikke. SFO-reformen krever ingen organisasjonsendringer og det elementet vil derfor ikke være en del av studiens analyse.

Van Meter og Van Horn sine teorier om små inkrementelle endringer er blant annet basert på teorier fra Lindblom (1959). Lindblom mente at det var urealistisk at beslutningstakere var rasjonelle og at det er umulig for beslutningstakere å kjenne samfunnet godt nok til å vite akkurat hvordan en politisk beslutning ville utspille seg. Videre beskriver han at det å gjøre endringer stegvis kan gi beslutningstakere bedre kunnskap om hvordan beslutningene slår ut og de kan bruke den kunnskapen til å ta nye beslutninger.

Støtte rundt tiltakene og grad av konsensus er viktige i forhold til ønsket utfall. Van Meter og van Horn (1975) påpeker at det hemmer iverksetting hvis de som står i førstelinjen i iverksettingen avstår fra å gjøre det som er forventet eller besluttet. Dette kan de gjøre for eksempel hvis beslutningene er i strid med deres faglige eller personlige verdier. Institusjonelle trekk ved organisasjoner kan også være en grunn til at de som skal utføre ikke gjør det som er besluttet (Christiansen mfl., 2020). I institusjonaliserte organisasjoner utvikler det seg egne normer og verdier om hva som er passende atferd (Christiansen mfl., 2020). Ifølge Van Meter og Van Horn (1975) kan prosesser som forsikrer deltakelse fra de som skal utføre iverksettingen være forebyggende. SFO-reformen er et resultat av en politisk prosess. Prosessens hensikt og muligheter diskuteres i studiens analysekapittel.

Det finnes ikke forskningsdata på skolefritidsordningens egenart eller grad av institusjonalisering. Det empiriske materialet kan fortelle oss noe om hva de som jobber på SFO anser som viktige oppgaver og gi en pekepinn om faglige verdier. Kommunene som skal iverksette antar jeg at i varierende grad er institusjonaliserte. I Stortingsmelding 6 (Kunnskapsdepartementet 2019-2020) kommer det frem at SFO har sin egen kultur og egenart som skal ivaretas i rammeplanen.

### 3.3.2. Målsettinger

Denne variabelen handler om mål og målsettinger. For å kunne analysere om hvorvidt en iverksettingsprosess er vellykket, eller analysere forutsetninger for effektiv iverksetting som det gjøres i denne studien, må det klargjøres hva som er målet og hvordan det skal oppnås. I noen tilfeller er målet med tiltakene klart og tiltaket er enkelt å avgrense. Det gjør det enkelt å

måle om utfallet av tiltaket er vellykket eller ikke. I andre tilfeller er det ikke like enkelt, for eksempel hvis innholdet er bredt eller komplekst (van Meter og van Horn, 1975).

SFO-reformen og da spesielt tiltakene i rammeplanen, er eksempler på tiltak der det ikke er så lett å avgrense målene og måle om iverksettingen er vellykket. I rammeplanen er det mange mål på ulike områder. Verbet *skal* brukes ofte, og ulike mål og ønsker uttrykkes for de ulike innholds områdene. I rammeplanen finnes blant annet mål for sosial likestilling, inkludering, fellesskap, kultur og folkehelse (Forskrift om rammeplan for skolefritidsordningen, 2021). I Stortingsmelding 6 (Kunnskapsdepartementet 2019-2020) uttrykker regjeringen et mål om å gjøre SFO-tilbudet rundt omkring i landet mer likeverdig og være med i et løft for kvaliteten i SFO med innføring av rammeplan. Regjeringen uttrykker også et ønske om at flest mulig skal kunne gå på SFO og gir derfor nasjonale moderasjonsordninger (Kunnskapsdepartementet 2019-2020).

I analysekapittelet diskuteres målsettingene i SFO-reformen blant annet i forhold til teorier om uregjerlige problemer. Wicket problem, eller uregjerlige problemer, er et begrep som brukes for å avgrense politikk og mål i reformforskning. Teoriene om uregjerlige problemer (i motsetning til tamme problemer) handler om utfordringene politikken skal håndtere. Altså det som kommer før selve politikktutforming, om problemet/problemene som skal løses. Begrepet har sitt opphav hos forskerne Horst Rittel og Melvin Webbers (1973).

Kjennetegnene til uregjerlige problemer er for eksempel at de ikke lar seg avgrense eller definere, at de har flertydige årsaker, at det ikke finnes objektive kriterier for den beste løsningen, at det er uklart når problemet er løst og om løsningene er gode eller dårlige. Fattigdom og ungdomskriminalitet er eksempler på uregjerlige problemer. Uregjerlige problemer er vanskelige å definere, vanskelige å plassere og vanskelige å løse. En side ved uregjerlige problemer er at det ofte ikke finnes en endelig løsning. Problemene utvikler seg ofte over tid og ved ny forståelse eller ny innsikt, må problemet defineres på nytt og ny politikk utformes (Vabo, Klausen og Askim 2020).

### 3.3.3. Ressurser

Denne variabelen i van Meter og van Horn sitt rammeverk handler om ressursene som følger med tiltakene. Ressursene kan være i form av midler tildelt til tiltaket. I vårt tilfelle kan det

være økt tildeling til kommunene eller øremerkede midler for endringene. Ressurser kan også være i form av personalmessige ressurser med riktig kompetanse eller behov for opplæring (van Meter og van Horn, 1975).

#### 3.3.4. Kommunikasjon mellom iverksettingsenhetene

Effektiv iverksetting er avhengig av at de som skal utføre oppdragene forstår tiltakene og hensikten med dem. Det er derfor avgjørende at kommunikasjonen mellom de som oppretter tiltakene og de som utfører tiltakene er tilstrekkelig. Innholdet må være tydelig for at de som skal utføre vet hva er forventet av dem og at det ikke er rom for misforståelser eller ulike tolkninger. Det kan på sikt forvrengte hensikten med tiltaket og ikke gi ønsket utfall. Tydelig og nøyaktig kommunikasjon vertikalt og på tvers av organisasjoner er forutsetning for effektiv iverksetting (van Meter og van Horn, 1975).

Kommunikasjonen mellom stat og kommune i forhold til oppgavefordeling vil jeg plassere under denne variabelen. Det samme gjelder for kommunikasjonen mellom kommuner og de ulike SFOene. I tillegg kommer all kommunikasjonen som har foregått mellom ulike aktører rundt SFO i forkant i utformingen av politikken. Utdanningsdirektoratet er en autoritativ aktør som iverksetter av Rammeplanen for SFO. De lager informasjon om innhold og iverksetting av rammeplanen.

Translasjon er et begrep som kan brukes om det som skjer med reformideer når de blir overført mellom ulike aktører eller når de forsøkes iverksatt, for eksempel gjeldende for det oppdraget Utdanningsdirektoratet har. Det skjer noe med innholdet i reformene eller ideene når de oversettes og forsøkes overført fra en kontekst til en annen (Røvik, 2014, kap. 15). For eksempel fra et land til et annet, en praksis til en annen praksis, fra ledelsen til de som skal utføre osv.

Endringer kan være reproduserende der det handler om å gjenskape noe som allerede finnes et annet sted (kopiering). Endringen kan være modifierende, da er oversetteren opptatt av å gjenskape en god praksis eller være lojal mot noe som er besluttet høyere opp i hierarkiet, samtidig som hen er opptatt av at endringen må tilpasses for å fungere der den skal realiseres. Endringen kan også være radikal. Da er oversetteren (translatøren) opptatt av å ta seg frihet til å forbedre ideen, omhandle den til noe eller bruke den som inspirasjonskilde (Andreassen, 2014, Nygård og Røvik 2014, Rotvold mfl. 2014).

Utdanningsdirektoratet har ansvar for iverksettingen av Rammeplanen for SFO og de andre endringene knyttet til den. Translatørkompetanse er viktig for den som har denne rollen. Translatørkompetanse består av presise begrepsverktøy, kontekstkunnskap og kunnskap om bruk av oversettelsesregler (reprodusering, modifisering og radikal). Spørsmålet om hvilken grad utdanningsdirektoratet bidrar som translatør for Rammeplanen er en del av analysen i denne studien.

-

### 3.3.5. Trekk ved iverksettingsenhetene

Ulike trekk ved organisasjonsenhetene har effekt på evnen og handlingsviljen til organisasjonene som skal iverksette tiltak. Trekkene van Meter og van Horn lister opp, er blant annet kompetanse og størrelse i personalet, enhetenes størrelse, organisering og i hvilken grad organisasjonene har politisk støtte (van Meter og van Horn, 1975).

Norske kommuner er svært ulike, både når det kommer til organisering, geografisk beliggenhet, antall innbyggere og sammensetningen av disse, arbeidsmarkedet og tilgang på ressurser. Det samme gjelder de ulike SFOene. Ifølge Egeberg (2012) er trekkene listet ovenfor av stor betydning for mulighetene til effektiv iverksetting (Egeberg, 2012). Det kommer tydelig frem i det empiriske materialet at kommunene er ulike og har ulike behov og forutsetninger. Kommunenes ulikheter er også en av hovedgrunnene for SFO-reformen, for å sikre et mer likeverdig tilbud (Kunnskapsdepartementet, 2019-2020). Betydningen av at iverksettingsenhetene (kommunene) er så ulike for utformingen av politikken og valg av virkemidler diskuteres i analysekapittelet.

### 3.3.6. Økonomiske og sosiale betingelser

Økonomi og sosiale betingelser er neste variabel i rammeverket (van Meter og van Horn, 2020). Den handler som navnet tilsier både om økonomiske og sosiale forhold i konteksten rundt tiltaket. Denne variabelen er ikke den samme som variabelen ressurser, men handler mer om de politiske omgivelsene som tiltakene er en del av. Den økonomiske delen handler på den måten ikke om tildelinger, men om for eksempel det er nok midler i denne sektoren eller hvordan endringene vil ha effekt på eksisterende ordninger i samme sektor.

Sosiale betingelser handler også om forhold i konteksten. Har saken en partipolitisk støtte, hvor fremtredende er saken og i hvilken grad er private interessegrupper mobilisert for å støtte opp under saken eller for å arbeide imot saken (Van Meter og Van Horn, 1975).

### 3.3.7. Iverksetternes handlingsvilje

Som beskrevet ovenfor i avsnittene om grad av konsensus, er iverksetternes handlingsvilje avgjørende for om et tiltak blir iverksatt og om utfallet blir som tiltenkt. I følge van Meter og van Horn er det tre elementer som er viktige for hvordan iverksetterne tar imot tiltakene;

- 1) Forståelser og holdninger
- 2) Deres godkjenning av nytte og verdi, eller avvisning av tiltaket
- 3) Intensiteten de viser i denne reaksjonen

Viktigheten av at iverksetterne forstår selve målene og hensikten med politikken er svært stor. Dette er allerede beskrevet i andre variabler. Van Meter og van Horn (1975) vil likevel legge ekstra vekt på at effektiv iverksetting kan hemmes hvis iverksetterne ikke er enige i tiltakene som er besluttet. Med eller uten intensjon kan iverksettere «overse» tiltak hvis de er i motsetning til hva de tror på eller hva de står for (Van Meter og van Horn, 1975).

Mulighetene for at dette vil skje ved iverksettingen av SFO-reformen vil diskuteres i analysen.

## 3.4. Oppsummering av teoriene

I dette kapitlet har studiens teorier blitt beskrevet. Innledningsvis ble konteksten rundt styringsforholdene belyst, og de politiske virkemidlene i SFO-reformen. Videre ble van Meter og van Horn (1975) sitt rammeverktøy beskrevet og samtlige variabler i rammeverket beskrevet.

## 4. Metode

### 4.1. Begrunnelse for valg av metode

Metoden jeg har valgt for denne studien er dokumentanalyse. Begrunnelsen for valget av denne metoden er blant annet den innsikten dokumentene gir i saken. En politisk prosess er full av dokumenter. Ved å velge en dokumentanalyse får jeg et stort omfang av dokumenter fra ulike aktører knyttet til SFO-reformen og hele prosessen rundt den.



Dokumentene gir tekstlig informasjon om SFO reformen og konteksten rundt den, som statistikk, synspunkter fra ulike aktører og forventningene staten har til kommunene i forhold til politikken. På den måten får jeg tak i den informasjonen jeg trenger for å forsøke å svare på studiens problemstilling.

Dokumentene gir meg samtidig mer enn kun den informasjonen jeg leser ut fra teksten i dokumentene. Ved å undersøke hvilken funksjon dokumenter har i en sak og hva slags effekt dokumentet vil ha for saken, får jeg et grunnlag for å undersøke hvordan dokumenter bidrar til å etablere og omforme en sak, og undersøke hvordan dokumentene er aktive og i bevegelser mellom ulike aktører.

#### 4.2. Hva er et dokument?

Et dokument er skapt for å påvise, representere eller gjenskape noe som har skjedd, skal skje, eller for å beskrive et fenomen. Et dokument er et materielt objekt som er laget av en grunn, og som er en slags forbindelse til verden, for eksempel en forbindelse mellom noe som har skjedd og noe som skal skje. Et eksempel kan være en evaluering som brukes til grunn for et lovforslag. Et dokument kan også være en forbindelse mellom ulike parter når det gjelder et fenomen. Et eksempel på det kan være hørings svar sendt inn av en part i etterkant av et lovforslag (Asdal og Reinertsen, 2021).

Dokumenter i en politisk prosess, som den som skal analyseres i denne studien, kan på den måten være del av en lang kjede av dokumenter, og dermed hendelser, som er viktige i en saksgang. Utredninger, rapportbestillinger, lovtekst og høringsrunder er eksempler på det. De ulike dokumentene er deler av en kjede dokumenter som henger sammen og binder sammen en prosess og aktørene knyttet til prosessen (Asdal og Reinertsen, 2021).

#### 4.3. Dokumentanalyse

Dokumentanalyse handler om å bruke dokumentene til å søke etter svar på forskningsspørsmålene ved å fordype seg i dem for å finne små endringer, nyanser, innhold, form, hensikt osv. Dokumentanalyse er et helhetlig analytisk rammeverk som er bygget opp av ulike metodiske grep som kan gi ulike syn på dokumentene eller brukes ved ulike behov.

Metodegrepene er dokumentsteder, dokumentverktøy, dokumentarbeid, dokumenttekster, dokumentsaker og dokumentbevegelse (Asdal og Reinertsen, 2021). Metodegrepene som hovedsakelig benyttes i denne studien er dokumentverktøy, dokumenttekster og dokumentsaker (spesielt det å følge saken).

Dokumenter i en politisk prosess er ikke nøytrale. Den metodiske vinklingen *dokumentverktøy* har en praktisk hensikt - å se på dokumentene som verktøy. Hva skal dokumentet brukes til? Hvem har laget det? Hva ønsker de å oppnå osv. Dokumenter er med på å forme saken de er en del av. Metodegrepet *dokumentverktøy* skal gi et analytisk blikk på hvordan byråkrati og politikk fremstår i politisk praksis og i rollen til de ulike partene. I saken denne studien dreier seg om er det ulike parter som utformer ulike dokumenter. Der finnes det dokumenter fra forskere som skal gi et nøytralt bilde av SFO. Det finnes lovforslag fra regjeringen som skal styre kommunene, stortingsmeldinger som skal begrunne valg av virkemidler og prioriteringer, og hørings svar fra ulike organisasjoner som har ulike agendaer med sine svar. I analysen vil dokumentenes rolle/virkning og hensikt også være en del av analysen (Asdal og Reinertsen, 2021).

Metodegrepet *dokumenttekster* blir også brukt i analysen. Den handler om nærlesing av dokumentene, selve teksten (Asdal og Reinertsen, 2021). Hva er tekstens stil eller sjanger? Hva forteller de tekstlige virkemidlene som er brukt om dokumentene? Hvordan er teksten strukturert eller bygget opp? Hvilken stil er brukt og hvordan er den visuelle utformingen? Hvordan er argumentasjonen? Kan dette fortelle noe om de ulike dokumentene og derav om saken?

Hovedmetodegrepet som brukes i analysen er *dokumentsaker*. Fokuset er på saken dokumentene tilhører - prosessen rundt politikkutformingen av SFO-reformen og iverksettingen av rammeplanen for SFO. Hvilken rolle har de ulike dokumentene for SFO-reformen og hvilke utfall den får?

Å følge saken eller policy tracing er et metodegrep som skal brukes i denne studien. Når en sak følges, analyseres det hvordan en sak oppstår, hvorfor noe blir en sak, hvordan saken utspiller seg og eventuelt hvordan den avsluttes. I vår tilfelle skal vi følge endringene rundt SFO ved innføring av rammeplan og forskrift til opplæringsloven og vi skal følge prosessen ved å bruke dokumentene knyttet til den saken (Asdal og Reinertsen).

Dokumentene som analyseres her er formelle og er i seg selv deler av en politisk prosess. De bygger på hverandre og derfor er det viktig både å gå inn i dokumentene som produseres som en del av sakens formelle prosess, men også selve saksgrunnlaget. Hvordan de ulike dokumentene blir utformet har en betydning for saken. Hvordan er de skrevet? Og hvordan blir de tolket? Hva har det å si for neste dokument som er basert på tidligere dokumenter? Dokumentene har noe å si for hvordan saken utspiller seg, både i forhold til innhold, timing, politisk situasjon og forholdet mellom ulike parter. Ofte kan detaljer i dokumentene bli avgjørende for hvordan saken utvikler seg (Asdal og Reinertsen 2021). I vår dokumentanalyse bygger for eksempel en stortingsmelding (Kunnskapsdepartementet 2019-2020) på en evalueringsrapport (Wendelborg mfl. 2018).

Dokumentanalyse gjøres ved å se nøye på dokumentene og finne ut hvordan en prosess og politisk innhold kan omformes gjennom dokumentbehandling. Ordvalg, formuleringer, utskifting av begreper osv, kan skape et endret grunnlag som andre dokumenter bygger videre på. Gjennom dette kan det politiske innholdet endre karakter, og eventuelt bli mindre eller større, mer eller mindre forsiktig. Politiske saker kan modifieres gjennom små endringer og valg som kommer frem i dokumentene. Hva som legges vekt på, hva som velges bort, hvilke instanser som er med og ikke, hva som skal gjøres nå og hva som skal gjøres senere; alt dette kan få betydning for saken. (Asdal og Reinertsen 2021).

#### 4.4. SFO-reformen

Saken som studeres i denne studien er beskrevet i innledningen og kalles i denne studien for SFO-reformen. Den omhandler endringer og nye føringer for SFO og har en samling dokumenter som er produsert underveis og er en del av den offentlige prosessen.

Dokumentene bygger på hverandre og er koblet sammen i en rekke av dokumenter. For å gi en bedre oversikt over saken og dokumentene som brukes følger her en tabell som viser en tidslinje. Tabellen gir oversikt over sakens “aktiviteter” og gir informasjon om hvilke dokumenter de ulike “aktivitetene” etterlater seg.

<b>Tidsperiode</b>	<b>Aktivitet</b>	<b>Dokument(er)</b>
Før sakens oppstart	Saksgrunnlag.	Opplæringslovens §13-7 om skolefritidsordningen.
1.9.2017-1.10.2018	NTNU gjennomfører en nasjonal evaluering av SFO på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet.	Lek, læring og ikke-pedagogikk for alle - Evaluering av skolefritidsordningen.
8.11.2019	Kunnskapsdepartementet legger frem en tilråding i Stortinget i form av stortingsmelding om skole, barnehage og SFO. Godkjennes samme dag.	Stortingsmelding 6 (2019-2020). Tett på - Tidlig innsats og inkluderende felleskap i skole, barnehage og SFO.
28.1.2020	Åpen høring i Utdannings- og forskningskomiteen om Stortingsmelding 6 (2019-2020)	Ingen dokumenter, kun video fra høringen som er brukt som kilde.
2.7.2020	Endring i forskrift til opplæringsloven. Kapittel 1 B (1-3) ang. foreldrebetaling og gratis skolefritidsordning for elever i 5.-7. trinn med særskilt behov.	Forskrift til opplæringsloven. Kapittel 1 B.
16.12.2020	Høring for nasjonal rammeplan om skolefritidsordningen.	Høringsbrev fra Kunnskapsdepartementet.
16.3.2021	Høringsfrist for nasjonal rammeplan om skolefritidsordningen.	597 høringsuttalelser hvorav uttalelser fra kommunene er valgt ut (56 uttalelser).
12.5.2021	Høring om forslag til endring i forskrift til opplæringsloven. Utvidelse av moderasjonsordning i SFO.	Høringsbrev og høringsnotat.
1.1.2021	Høringsfrist for forslag til endring i forskrift til opplæringsloven om utvidelse av moderasjonsordning i SFO.	19 hørings svar fra høringsrunde om utvidelse av moderasjonsordning i SFO.
1.8. 2021	Forskrift om nasjonal rammeplan for skolefritidsordningen godkjennes.	Forskrift om rammeplan for skolefritidsordningen.

Saken inneholder mange dokumenter og noen endringer som kommunene i Norge skal iverksette. Under følger et bilde som forklarer prosessen og endringene som blir vektlagt.

• Evaluering av SFO i Norge (2017-2018)



Stortingsmelding 6 (2019-2020)



Forskrift om Nasjonal  
rammeplan for SFO

Forskrift til opplæringsloven kapittel 1B

- Reduksjon i foreldrebetaling for elever på 1.-  
4. årstrinn
- Gratis skolefritidsordning for barn med  
særskilte behov på 5.-7. årstrinn

Figur 2. Beskrivelse av saken som studeres.

#### 4.5. Utvelgelse av dokumenter

Første fase i utvelgelsen av dokumenter å analysere, har foregått ved å samle alle dokumentene knyttet til saken. Jeg hadde et ønske om å analysere alle dokumenter knyttet til den politiske prosessen for å få en god oversikt over samhandlingen mellom ulike aktører rundt SFO-reformen. Jeg ønsket å se hva slags effekt dokumenter fra alle ulike aktører hadde for utformingen av politikken og for iverksettingen.

Begrunnet i studiens problemstilling og omfattende mengder med data, ble det gjort noen utvelgelser. Problemstillingen handler om iverksetting og derfor ønsket jeg å sette søkelyset primært på de aktørene som skal utføre politikken, altså kommunene. Jeg har derfor valgt høringssvar fra alle kommunene som svarte på høringen om rammeplan for skolefritidsordningen som en del av det empiriske materialet. I tillegg har jeg valgt ut noen hoveddokumenter å analysere høringssvarene i forhold til.

Disse er: *Opplæringslovens §13-7 (1998)*, *evalueringsrapporten Lek, læring og ikke pedagogikk*, *evaluering av skolefritidsordningen (2018)*, *Stortingsmelding 6 (2019-2020) Tett*

*på - Tidlig innsats og inkluderende fellesskap i skole, barnehage og SFO og Rammepplan for SFO.*

#### 4.6. Dokumentene

Her følger en oversikt over de ulike dokumentene som er studiens empiriske materiale. I tillegg til disse, brukes noen av dokumentene i tabell 1 som referanser og data i studiens analyse.

##### 4.6.1. Opplæringslovens §13-7 om skolefritidsordningen

For å kunne definere en start på saken ble den gjeldende versjonen av opplæringsloven (§13-7, 1998) om skolefritidsordningen valgt ut som saksgrunnlag (Opplæringsloven §13-7, 1998). Kapittelet er underkapittel i kapittel 13 som handler om ansvaret til kommunene, fylkeskommunene og staten.

##### 4.6.2. Lek, læring og ikke pedagogikk – Evaluering av skolefritidsordningen i Norge

I 2018 ble det gjort en evaluering av SFO i Norge. Evalueringen ble gjort av NTNU samfunnsforskning i samarbeid med Stockholms universitet. Evalueringen er omfattende og gir en beskrivelse av SFO i Norge på evalueringstidspunktet. Evalueringen analyseres i sin helhet. I evalueringen gis det en vurdering av ulike mål på kvalitet på SFO, som organisering, kompetanse, innhold og brukertilfredshet. Den viser hvordan handlingsrommet i dagens opplæringslov er forstått og utnyttet i de ulike SFOene rundt i landet (Wendelborg mfl., 2018).

Evalueringsrapporter som (dokument)verktøy kan få stor innflytelse. I slutten av en evalueringsrapport blir det ofte gitt anbefalinger om hva som skal skje videre.

Evalueringsrapporter kan også bunne i dokumenter før de som ønsker å gjennomføre evalueringen formulerer et oppdrag. Evalueringsrapporter er verktøy som gjør det mulig å observere et fenomen utenfra og skal brukes til å føre til endringer (Asdal og Reinertsen, 2021). I prosessen rundt SFO-reformen ble evalueringsrapporten blant annet brukt som informasjonsgrunnlag for kapittelet om SFO i Stortingsmelding 6 (Kunnskapsdepartementet 2019-2020).

#### 4.6.3. Stortingsmelding 6 (2019-2020) – Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i skole, barnehage og SFO

Stortingsmelding 6 omhandler skole, barnehage, SFO og støtteapparatet rundt elevene. Grunnet studiens tema og problemstilling blir kapittelet i stortingsmeldingen som omhandler SFO direkte analysert i tillegg til deler av andre kapitler som direkte omhandler SFO. Stortingsmeldingen 6 ble lagt frem i november 2019 og ble godkjent samme dag.

Som (dokument)verktøy er en stortingsmelding en del av politikkenes teknologier, et dokumentarbeid og det politiske maskineriet. En stortingsmelding muliggjør diskusjoner og beslutninger som utgjør offentlig styring (Asdal og Reinertsen, 2021). En stortingsmelding uttrykker regjeringens vilje og ambisjoner, og danner grunnlag for både lovendringer og nasjonale føringer. I saken som studeres her resulterte stortingsmeldingen i tre forskrifter og gir en forklaring for valgene regjeringen har tatt rundt SFO.

#### 4.6.4. Høringsbrev fra Kunnskapsdepartementet

Det ble sendt ut høringsbrev fra Kunnskapsdepartementet vedrørende høring for Rammeplan for Aktivitetsskolen. Høringsbrevet ble sendt ut 16. desember 2020 med frist i mars 2021. Høringsbrevet inneholdt et utkast til teksten fra rammeplanen og 12 påstander hvor de som svarte hadde mulighet til å svare om de var helt enige, delvis enige, hverken eller, delvis uenig eller helt uenig, i tillegg til å kunne legge inn egne kommentarer (Utdanningsdirektoratet, 2020).

Som (dokument)verktøy kan høringsbrev ha effekt på sakens utforming. Når en sak sendes ut på høring må det planlagte tiltaket skriftliggjøres og gjøres offentlig kjent. Formuleringen og hva det er spurt om kan ha mye å si for hvordan svarene blir. På den måten kan de få effekt svarene og bevegelsen i saken.

#### 4.6.5. Høringssvar fra kommunene om Rammeplan for skolefritidsordningen

Da fristen for høringen var utløpt den 16. mars 2021, hadde det kommet inn 597 svar fra ulike aktører. 56 av disse svarene var svar fra kommunene og disse ble valgt ut.

Høringsrunder gir dokumenter som ulike aktører har utformet og sendt inn. Høringssvarene som verktøy kan få effekt på sakene. Svarene havner hos byråkratene som jobber med den aktuelle saken og de kan ta svarene med seg i videre arbeid med saken. Ved ny kunnskap fra høringer kan saken framstå annerledes, og den nye kunnskapen kan bli lagt til grunn slik at saken kan få et annet utfall enn først antatt (Asdal og Reinertsen, 2020).

#### 4.6.6. Rammeplan for SFO

Rammeplanen for SFO er et dokument som utfyller bestemmelsene som gjelder for SFO i opplæringsloven. Rammeplanen er beskrevet nærmere i kapittel 2, den er delt opp i 6 kapitler:

1. Om rammeplan for skolefritidsordningen
2. Skolefritidsordningens verdigrunnlag
3. Innholdet i skolefritidsordningen
4. En inkluderende skolefritidsordning
5. Samarbeid i skolefritidsordningen
6. Kvalitetsutvikling

(Forskrift om rammeplan for skolefritidsordningen, 2021).

Som verktøy er rammeplanen et tungt styringsverktøy, statens måte å styre kommunenes utforming av SFO på. Rammeplanen har forskriftsstatus. Den er et juridisk virkemiddel, et dokument kommunene, som har ansvar for å drive SFO ut fra lov og regler, er forpliktet til å følge.

Rammeplanen er det siste dokumentet i dokumentrekkefølgen denne studien omhandler og er derfor et sentralt dokument i analysen.

#### 4.7. Fremgangsmåte

Studiens analyse er gjort i følgende trinn:

- Høringssvarene fra kommunene er analysert med den hensikt å finne temaer i svarene som fremstår som viktige for kommunene i forhold til iverksetting av rammeplanen.
- Studiens andre hoveddokumenter analyseres parallelt ut fra de samme temaene som høringssvarene gir. De to første trinnene danner kapittel fem.
- De empiriske funnene fra de to første trinnene diskuteres i forhold til teoriene fra kapittel 3 med mål om å belyse problemstillingens områder og variabler. Dette blir studiens analysekapittel, kapittel seks.
- Problemstillingen besvares basert på kapittel 6. Dette er studiens 7 kapittel.



## 4.8. Reliabilitet

For å forsikre reliabilitet er det teoretiske rammeverket beskrevet nøye og brukt i studiens analyse. Gjennomgang av studiens metodiske valg og fremgangsmåte skal også bidra til å styrke reliabiliteten og for å unngå personlig innvirkning.

## 5. Empiriske funn

I dette kapittelet skal funnene fra det empiriske dokumentgrunnlaget presenteres. Ved analyse av høringssvarene søkte jeg etter temaer, som danner oppdelingen underkapitler i kapittel 5. Temaene ble funnet ved empiridrevet analyse i to omganger. I første omgang er høringssvarene fra kommunene analysert og delt opp i temaer som ofte dukker opp i dokumentene og som fremstår som viktige for kommunene i forhold til iverksettingen. Disse temaene settes i sammenheng med det som er skrevet om de samme temaene fra de andre hoveddokumentene som analyseres. Temaene kan gi en indikasjon på hva kommunene, som har ansvaret for iverksettingen, mener er rammevilkårene for å oppnå ambisjonene for SFO. I diskusjonskapittelet som følger kapittelet om empiriske funn, vil funnene diskuteres ut fra van Meter og van Horn (1975) sitt rammeverk og diskuteres i forhold til teoriene med mål å belyse studiens problemstilling.

Utdanningsdirektoratet ønsket på vegne av Kunnskapsdepartementet en vurdering av forslaget til rammeplanen. Den ble sendt på høring. I høringsnotatet knyttet til høringen kommer det frem at prosessen rundt forslaget til rammeplan har vært en prosess med vekt på involvering og dialog med fagmiljøet, Sametinget, høyskoler og andre aktører. I høringsnotatet kommer det også frem at det er nytt med rammeplan for SFO og derfor er det viktig med tilbakemeldinger fra sektoren for at rammeplanen skal bli et hensiktsmessig redskap for styring og støtte for eiere, ledere og personalet (Utdanningsdirektoratet, 2020). Høringen er utformet med 12 påstander hvor kommunene kan svare på i hvilken grad de er enige med påstanden. I tillegg gis det mulighet for å legge inn kommentarer for å utdype svarene og komme med konkrete forslag til endringer.

Analysen er bygget på høringsuttalelsene til kommunene primært, og andre dokumenter knyttet til saken sekundært. Det er kommunene som har ansvar for implementeringen av politikken som skal gjennomføres i kjølvannet av rammeplanen. Hvilke temaer trekker kommunene frem som viktige for dem i forhold til implementeringen? Hvordan kommer disse temaene frem i andre dokumenter knyttet til saken?

### 5.1. Om høringen

Høringen var en del av den politiske prosessen rundt rammeplanen. I høringsnotatet sendt fra Utdanningsdirektoratet kommer det frem at høringen har som mål å innhente innspill for å involvere SFO-ansatte, skoler, kommuner og andre interesserte i arbeidet (Utdanningsdirektoratet, 2020).

I tillegg til å være en måte til å innhente innspill og involvere aktører i prosessen på, er høring også en måte å forankre politikken gjennom å gi aktørene en mulighet til å føle seg hørt og tilrettelegge for samarbeid mellom aktørene i et forsøk på å skape støtte for politikken som skal vedtas.

Høringen er forholdsvis styrt gjennom konkrete spørsmål om kapitlene i rammeplanen og det gis mulighet for å svare på hvor enig man er i påstandene som er lagt frem.

### 5.2. Om svarene fra kommunene

58 kommuner sendte inn svar til høringen. Av Norges 358 kommuner er det kun 16,2% av kommunen som svarte på høringen. Alle de mest folkerike kommunene (alle 10 øverste) sendte inn svar. Det kom inn svar fra 135 skoler. Det er mulig at noen av svarene fra skolene i praksis er svar fra små kommuner, men disse analyseres ikke her, kun svar som er registrert fra kommunene i Utdanningsdirektoratet sin database (Utdanningsdirektoratet, 2020-2021).

### 5.3. Kommunene støtter rammeplanen

Det kommer tydelig frem i høringssvarene at kommunene støtter rammeplanen. Ved spørsmål 1: *I hvilken grad vil rammeplanen bidra til å gi et godt og likeverdig tilbud til barna i SFO*, svarer 52 av 58 kommuner at de er helt enige eller delvis enige. Kommunene har med andre ord tro på at rammeplanen vil bidra til et godt og likeverdig tilbud til barna (Utdanningsdirektoratet, 2020-2021).

Rammeplanen vil bidra fordi den stiller krav til kommunene m.h.t. å sette kvaliteten i SFO på dagsorden.

Trondheim kommune skriver i sitt svar at de mener at “...nasjonal rammeplan kan legge et godt grunnlag for et løft i skolefritidsordningen.”

Nittedal kommune er delvis enig i påstanden, men mener iverksettelsen er avhengig av rammebetingelser og tilgjengelighet:

*“Noe av det viktigste rammeplanen kan bidra med er at SFO får større oppmerksomhet i kommunene. Innholdet i planen kan gjøre tilbudet mer likeverdig, men dette er i stor grad avhengig av kompetanse og rammebetingelser.*

*Det er en stor utfordring slik systemet er nå at mange barn ikke er i SFO. Det er viktig at flest mulig barn får del i det SFO kan tilby slik at en god rammeplan ikke bidrar til å gjøre et godt tilbud enda bedre for de barna som er der, men at ressursene kanskje ikke når de barna som trenger det mest.”*

Mange av kommunene nevner at en rammeplan i tillegg til å sette rammer, verdier og innhold, kan gi økt søkelys på SFO som en viktig del av det helhetlige tilbudet til barn og unge i kommunene.

#### 5.4. Lokalt handlingsrom

Et av spørsmålene i høringen (Utdanningsdirektoratet 2020-2021) handlet om lokalt handlingsrom og rom for lokale variasjoner. I Stortingsmelding 6 (Kunnskapsdepartementet, 2019-2020) fremkommer det at regjeringen ønsker å bidra til et løft for SFO gjennom å innføre nasjonal rammeplan. Regjeringen vil samtidig sikre at det skal være mulig å gjøre ulike prioriteringer og retningsvalg lokalt (Kunnskapsdepartementet, 2019-2020).

I høringen er spørsmålet om lokalt handlingsrom lagt frem på følgende måte: *Rammeplanen skal gi lokalt handlingsrom og rom for lokale variasjoner. Synes du dette blir ivarettatt i*

*utkastet til rammeplanen?* Nesten alle kommunene som svarer på høringen er enig eller delvis enig i denne påstanden. Kommunene er med andre ord tilfredse med det handlingsrommet de får innenfor rammeplanen.

Mange av kommunene gir i tillegg skriftlige kommentarer til denne påstanden. Trondheim kommune mener det er behov for lokale, mer konkrete beskrivelser av standarder og føringer for kvalitetsutvikling for å sikre likeverdig kvalitet. Trondheim kommune har en lokal rammeplan/kvalitetsplaner basert på nasjonale og lokale føringer, og mener at en kombinasjon av lokal rammeplan og nasjonal rammeplan er en god kombinasjon (Høringssvar Trondheim kommune).

Noen svar beskriver hvor viktig det er at SFOs egenart kan ivaretas og opprettholdes (Gjøvik kommune). Sykkylven kommune skriver “...*rammeplanen gir muligheter for lokalt handlingsrom og gir mulighet for at SFO kan utvikle sin egenart....*” (Høringssvar Sykkylven kommune).

*“Rammeplanen er svært vid i forhold til innholdet i SFO. Det gis stort rom for lokal frihet.”* (Vestre Toten kommune).

Skaun kommune skriver at lokale variasjoner er både negativt og positivt. De ønsker i mindre grad at det skal være mulighet for lokale variasjoner når det gjelder rammer for bemanning, drift og kompetanse. De ønsker ikke at lokale variasjoner skal «*brukes som en unnskyldning for at SFO har mindre lokaler på f.eks. Bygdeskoler, det bør stilles krav til minstekrav ift. areal*» (Skaun kommune).

Nasjonale myndigheter (regjeringen) skriver i Stortingsmelding 6 at de skal sikre lokalt handlingsrom. Ut fra høringssvarene ser kommunene ut til å være fornøyde med handlingsrommet. Kommunene opplever frihet til styring. Staten har ikke valgt en stor grad

av tvang som virkemiddel for politikken, den har heller latt lavere forvaltningsnivåer få høy grad av selvstyre. Dette er i tråd med tradisjonen i stater med lignende styresett og kultur som Norge (Karch, 2006).

### 5.5. Lokaler/arealer

Lokaler eller arealer er et tema som kommer ofte frem i hørings svarene fra kommunene. Det er ikke et direkte spørsmål i høringen om lokale eller areal, men mange av kommunenes kommentarer belyser en utfordring eller situasjon kommunene står i når det gjelder SFO.

I evalueringsrapporten, lek, læring og ikke-pedagogikk for alle, kommer det frem at 81% av SFOene spurt i evalueringen bruker skolens arealer og at 12% delvis bruker skolens arealer. I rapporten kommer det frem at det er store forskjeller på kvaliteten på arealene SFOene i mellom. Det vil si det er ulik kvalitet på de ulike lokalene. I en undersøkelse gjort blant ansatte i SFO som var en del av evalueringen, er de ansatte mindre fornøyd med arealene enn med andre forhold på SFO (for eksempel utearealer, kvalitet på personalet osv.) (Wendelberg mfl., 2018). I rapporten melder forskerne også ut fra observasjoner at arealene ofte ikke er egnet for fri lek. Frilek krever store arealer med muligheter for valgfrihet, noe som ofte ikke er mulig i lokaler med høy grad av sambruk (klasserom).

Kommunene skal ut fra opplæringsloven ha egne vedtekter blant annet om leke- og oppholdsareal (Opplæringsloven § 13-7, 1997). Det fremgår av opplæringslovens §13-7 (Opplæringsloven, 1997) at alle skoler skal ha SFO og arealer, og at både inne- og utearealene skal være egnede for formålet.

I utkast til nasjonal rammeplan for SFO (planen som ble sendt ut til høring), står det noen setninger om fysisk miljø. Det står at SFO skal ha et helsefremmende innhold. Dette krever også arealer som både passer barnegruppens alder og forutsetninger (Utdanningsdirektoratet, 2020). Det står mange setninger om innhold eller annet hvor egnede lokalt er en forutsetning. I kapittelet om barndommens egenverdi, står det blant annet at *“det skal gis rik mulighet for*

*meningsfull fritid og lek. SFO skal bidra til trivsel og glede i selvvalgt lek og tilrettelagte aktiviteter, og gi rom for rekreasjon og hvile“ (Utdanningsdirektoratet, 2020).*

I avsnittet om skaperglede, engasjement og utforskertrang står det at innholdet, arbeidsformene og det fysiske miljøet i SFO skal støtte opp under barnas lyst til å leke, skape, utforske og mestre. I kapittelet om fysisk aktivitet og bevegelsesglede, står det at *“det fysiske miljøet og utstyret skal være utformet og tilrettelagt med tanke på barnas alder, funksjonsnivå og interesser, slik at det fremmer fysisk aktiv lek”*. Kapittelet om måltid sier lite konkret om arealer eller fysisk miljø, men skriver at måltidet skal gi grunnlag for fellesskapsfølelse, legge til rette for matglede, samtaler og deltakelse (Forsrift om rammeplan for skolefritidsordningen, 2021).

Lokaler eller arealer er et av temaene jeg finner i høringsvarene, selv når det ikke er spurt om det i høringen. Sarpsborg kommune ønsker tydelige føringer i opplæringsloven om leke- og oppholdsareal, og mener det må til for å oppnå intensjonen til rammeplanen (Høringssvar, Sarpsborg kommune). Dovre kommune stiller spørsmål om hvordan kommunen skal nå ambisjonene som står i rammeplanen når det gjelder universell utforming og fysiske arealer *“kor stort areal pr. barn”* (Høringssvar Dovre kommune). Lier kommune deler disse utfordringene og sier at kommunene har store lokale variasjoner i bygningsmasse og arealer både utvendig og innvendig. Rammeplanens krav om et likeverdig tilbud til mangfoldet av barn, uansett behov for tilpasninger, vil være et stort ansvar for kommunen med tanke på universell tilpasning av skolebygg (Høringssvar, Lier kommune).

Det at kommunen gir tilbakemeldinger med ønske om økt styring angående areal, universell utforming og det fysiske miljøet, tyder på at de ikke har tilstrekkelige økonomiske midler rundt bygg og det fysiske miljøet i forkant av rammeplanen. Eventuelle endringer i rammebetingelser vil da måtte settes lokalt i hver kommune. Mange av kommunene uttrykker at de har trang kommuneøkonomi (Høringssvar, Kristiansand kommune, Fredrikstad kommune, Frøya kommune, Kviteseid kommune, Drammen kommune m.fl.).

## 5.6 Bemanningsnorm og planleggingstid

Ønske om bemanningsnorm og planleggingstid er et annet tema som kommer ofte i høringssvarene fra kommunene. Det fremgår av svarene at mange av kommunene ser på disse forholdene som vesentlige for å få iverksatt rammeplanens krav og innhold.

Det er ingen nasjonale bestemmelser om antall barn pr. ansatt. Hverken i rammeplanen, opplæringsloven eller andre forskrifter om SFO. I evalueringsrapporten, Lek, læring og ikke-pedagogikk for alle (Wendelborg mfl., 2018), er dette ett av områdene som er evaluert. I og med at det ikke er noen krav i forhold til kompetansesammensetningen i SFO, skilles det ikke mellom voksne med ulik type kompetanse eller rolle. Gjennomsnittlig er det 12,3 barn per voksen i SFO, men det er store forskjeller (høyt standardavvik) og det er spesielt mye tettere bemanning på SFOer som svært små.

I Stortingsmelding 6 (Kunnskapsdepartementet 2019-2020) er ikke bemanningsnorm nevnt i forhold til SFO på andre måter enn at formålet for SFO presiseres og at det er kommunenes ansvar å planlegge rundt formålet, for eksempel i forhold til bemanning, lokaler og innhold i tilbudet.

I høringssvarene er det mange ønsker om nasjonale rammer for bemanningsnorm og planleggingstid. På spørsmålet om hvorvidt rammeplanen vil bidra til å gi et godt og likeverdig tilbud i SFO for å sikre et likeverdig tilbud, svarer Gjøvik kommune at de ønsker større tydelighet i forhold til bemanningsnorm og kompetansekrav (Gjøvik kommune). Over halvparten av kommunene som leverte inn høringssvar uttrykte et behov for nasjonale rammer rundt antall barn pr. voksne.

Drammen kommune formulerer sitt hørings svar rundt disse punktene på følgende måte:

*“Drammen kommune vil gi innspill på at det bør undersøkes hvorvidt nasjonale minstekrav til planleggingstid for ansatte, eksempelvis en time per uke, eller om nasjonale bemanningsnormer ville bidratt til at ordningene ble gitt bedre utgangspunkt for å kunne klare å innfri kravene i planen. Dette må finansieres av statlige overføringer”* (Drammen kommune).

### 5.7. Kompetansekrav

Kompetansekrav er også et tema som stakk ut ved analysen av hørings svarene fra kommunene, spesielt hos større kommuner. Opplæringsloven gir ingen føringer om kompetanse for de ansatte i SFO. Kommunene skal ha egne vedtekter om ulike forhold når det gjelder SFO, blant annet om bemanning og ledelse, men det gis ingen nasjonale føringer i forhold til hvilken kompetanse det bør være i SFO (Opplæringsloven, 1998).

I evalueringsrapporten Lek, læring og ikke-pedagogikk for alle (Wendelborg et al. 2018), var kompetanse et av områdene som ble kartlagt og evaluert. I rapporten kommer det frem at på evalueringstidspunktet hadde 58% av de ansatte videregående eller lavere utdanning. Andel ansatte med barne- og ungdomsarbeiderfaget er på 27% og har økt fra rundt 15% mellom 2002 og 2018. Det er store forskjeller mellom kommunene i forhold til antall ansatte med barne- og ungdomsarbeiderfaget, og dette er ikke nødvendigvis ut fra størrelsen på kommunene eller arbeidsmarkedet, men kan eventuelt være grunnet rekrutterings- og kompetansepolitikk hos de kommunene som har høy andel (Wendleborg mfl., 2018).

I evalueringen stilles ledere og andre ansatte spørsmål om hvorvidt de mener det er behov for relevant fagutdanning, eller om det allerede var tilstrekkelig med fagutdanning. Svarene spriker, men ledere oppgir større behov for at de ansatte har kompetanse enn øvrige ansatte. Ansatte med fagbrev i barne- og ungdomsarbeiderfaget og de med pedagogisk utdanning



vurderer behovet for riktig kompetanse større enn de som ikke har selv kompetanse (Wendelborg mfl., 2018).

Videre beskrives det i evalueringsrapporten at kompetansekrav alene ikke ville hjulpet i forhold til å sikre SFO egnet bemanning. Grunnen til det er at SFO kun har små stillinger (ofte rundt 40%) og derfor er SFO avhengig av et godt samarbeid med skole for å få inn ansatte i hele stillinger. Mange peker på at kostnadene begrenser muligheten for et stort antall ansatte med barne- og ungdomsarbeiderfaget. Andre peker på mye utskifting som et resultat av dårlige forhold og små stillinger (Wendelborg mfl., 2018)..

I Stortingsmelding 6, Tett på - tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO (Kunnskapsdepartementet, 2019-2020 er det et underkapittel om kompetanse i SFO. Der fremkommer det at regjeringen mener at kompetanse er en viktig faktor i arbeidet for å bedre kvaliteten i SFO. Videre fremkommer det at det ikke er kompetansekrav for de ansatte i SFO, men at kommunene må sørge for tilstrekkelig kompetanse slik at de kan drive forsvarlig ut fra lovverk og vedtekter. Regjeringen stiller krav til at kommunene og ledelsen ved SFO anerkjenner og verdsetter den kompetansen de ansatte bringer med seg og det ikke kun er pedagogisk bakgrunn som er relevant (Kunnskapsdepartementet, 2019-2020).

Regjeringen uttrykker at det er avgjørende at de ansatte har tilstrekkelig norskspråklig kompetanse for at SFO skal kunne brukes som en arena for språkutvikling, men innfører ikke et nasjonalt krav om de ansattes norskerferdigheter slik det er gjort i barnehagen. Det kommer frem i Stortingsmelding 6 (Kunnskapsdepartementet, 2019-2020) at mange av kommunene har innført lokale krav og at kommunene bør legge til rette for norskopplæring blant de ansatte. Å heve kompetansen hos de ansatte bør være en del av kommunens strategiske arbeid og det pekes på viktigheten av samarbeid med skolen når det gjelder stillingsstørrelse og kompetanseheving (Kunnskapsdepartementet, 2019-2020).

Regjeringen peker videre på at de ansatte uten pedagogisk kompetanse vil ha behov for pedagogisk veiledning. På steder med store SFOer forventer regjeringen at kommunene vurderer om hvorvidt rektors pedagogiske kompetanse er tilstrekkelig for å kunne gi veiledning til alle som har behov for det, eller om mellomledere eller SFO-leder bør ha pedagogisk kompetanse i de tilfellene rektor ikke har tilstrekkelig kunnskap eller kapasitet for å veilede.

I høringssvarene fra kommunene (Utdanningsdirektoratet, 2020-2021) er kompetansekrav et tydelig tema som kommer frem i mange svar, både fra store og små kommuner. Noen av høringssvarene dreier seg om at rektor skal være virksomhetens leder dersom SFO er knyttet til skolen. Rektor kan ut fra opplæringsloven og rammeplanen delegerer oppgaver til en som får ansvar for den daglige driften av SFO. Under dette punktet foreslår over halvparten av kommunene at det burde presiseres at den med ansvar for daglig drift av SFO bør ha relevant pedagogisk utdanning. *“Det bør stå noko om krav til utdanningsbakgrunn for den som har ansvaret for den daglege drifta (Høringssvar Aurskog Høland kommune). Larvik kommune skriver følgende; “Larvik er delvis uenig i at Rammeplanen stiller realistiske krav til innholdet i SFO i og med at den ikke har noen kompetansekrav for leder og andre ansatte i SFO. Dette vil ha innvirkning på hvilke krav man stiller til innholdet i SFO. I Larvikskolen er SFO-leder en del av ledergruppa på skolen og det bør også nevnes som et tiltak i rammeplanen og kompetansekrav til leder bør konkretiseres. Bachelor i pedagogiske fag og øvrige ansatte bør ha fagutdanning” (Larvik kommune).*

Kristiansand etterlyser formelle krav til kompetanse og fortsetter *“ ... når det ikke stilles kompetansekrav til den som har ansvar for den daglige driften blir en slik beskrivelse en risikofaktor for kvaliteten i SFO-tilbudet. Det kan medvirke til økte lokale forskjeller, i stedet for å utjevne dem og sørge for et likeverdig tilbud for barn i SFO” (Kristiansand kommune).*

Som beskrevet i evalueringsrapporten Løk, læring og ikke-pedagogikk for alle (Wendelborg mfl., 2018), finnes det ikke en egen opplæring for arbeid i SFO og heller ingen krav til kompetanse. I Sverige, Danmark, Island og flere land finnes det egen utdanning for

fritidshjem (SFO) (Wendelborg mfl., 2018). Det har vært en økning av ansatte med fagbrev som barne- og ungdomsarbeider i SFO i de siste årene (Wendelborg mfl. 2018). En slik kompetansen er det flere av kommunene som uttrykker et ønske om at festes som et nasjonalt krav for deler av bemanningen. Noen uttrykker et ønske om en annen utdanning, for eksempel egen høyere pedagogisk utdanning for SFO (Utdanningsdirektoratet, 2020-2021).

I regjeringens liste over tiltak og forventninger i Stortingsmelding 6 (Kunnskapsdepartementet 2019-2020) skrives det at regjeringen forventer at kommunene avgjør kompetansebehovet hos ansatte og ledere i SFO for at nasjonale og lokale mål for SFO-tilbudet skal kunne oppfylles.

### 5.8. Tilrettelegging for barn med særskilte behov

Tilrettelegging for barn med spesielle behov var et tema som kom tydelig frem i høringssvarene fra kommunene. Både når det gjelder kompetanse, tilpasset og egnet lokale, bemanning, betaling for elever fra 5.-7. trinn og andre utfordringer (Kunnskapsdepartementet, 2020-2021).

I evalueringsrapporten Løk, læring og ikke-pedagogikk kommer det frem at foreldre til barn med særskilte behov vurderer SFO mer negativt enn øvrige foreldre. De opplever at aktiviteter og innhold i mindre grad er tilpasset deres barn enn den øvrige barnegruppen og uttrykker mindre tilfredshet når det gjelder kompetanse, bemanning, aktivitetstilbudet og leksehjelp (Wendelborgmfl., 2018). I større grad enn øvrige foreldre opplever de tilbudet som en oppbevaringsplass. Forskerne som laget rapporten ser også i svarene indikasjoner på at SFO er en valgfri og frivillig ordning for øvrige foreldre, men at dette ikke er tilfelle for foresatte til barn med omfattende behov (Wendelborg mfl., 2018).

SFO er et tilbud for elever ut 4. trinn, men elever med særskilte behov kan være på SFO ut 7. trinn (Opplæringsloven, §13-7, 1998). For foresatte for elever på 5. - 7. trinn oppleves det å betale for plassen fra 5. - 7. trinn som urettferdig i og med at de grunnet omfattende behov

ikke uten videre kan la barna sine være alene hjemme selv når de er eldre (Wendelborg mfl., 2018).

I Stortingsmelding 6, Tett på - tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO (Kunnskapsdepartementet 2019-2020) legges disse resultatene frem og regjeringen presiserer at barn med behov for særskilt tilrettelegging kan oppleve hindringer i å delta og bli inkludert, og kan ha behov for å bli fulgt opp tettere og få tilpasninger for å kunne gå på SFO på lik linje med andre. Videre beskrives det at ekstraressursene barnet har i skolen, ofte ikke følger med over i SFO selv om barnet har behov for det. På grunn av lite ressurser både faglig og bemanningsmessig, får ikke disse barna oppfølgingen de trenger i SFO (Kunnskapsdepartementet 2019-2020).

Regjeringen presiserer i stortingsmeldingen at kommunene har et overordnet ansvar for å gi et forsvarlig og innholdsmessig tilfredsstillende tilbud til barn med behov for særskilt tilrettelegging i både barnehage, skole og SFO og gjennom kommunens øvrige tjenester. Derfor må kommunene se tjenestetilbudet til barna i sammenheng. I Stortingsmeldingen beskrives det at samarbeidet mellom SFO og andre tjenester rundt barn med spesielle behov utenfor skolen ofte ikke er godt nok (Kunnskapsdepartementet 2019-2020). Foreldre etterlyser bedre samarbeid mellom eksternt hjelpeapparat og SFO (Wendelborg mfl., 2018). Regjeringen beskriver videre at enkelte bestemmelser i opplæringsloven som er relevante for tverrfaglig samarbeid ikke nevner SFO spesifikt. Regjeringen mener at plikten allikevel gjelder alle kommunale tjenester rundt barn. Det gjøres derfor ikke endringer i ordlyden i disse bestemmelsene, men det gjøres endringer rundt SFO sin plikt til å samarbeide rundt individuelle planer for barn med omfattende særskilte behov (Kunnskapsdepartementet 2019-2020).

Andre endringer som gjøres som følge av stortingsmeldingen for barn med særskilte behov i SFO, er at det innføres en nasjonal ordning for gratis SFO for barn med behov for særskilt tilrettelegging på 5.-7. trinn (Kunnskapsdepartementet 2019-2020 og Forskrift til opplæringsloven, 2006).

I hørings svarene fra kommunene (Utdanningsdirektoratet, 2020-2021) er “barn med særskilte behov” et tydelig tema og det er klare utfordringer hos kommunene rundt dette temaet. Lier kommune uttrykker at rammeplanen har en god omtale av inkludering og gode intensjoner om ivaretagelse av mangfoldet i SFO. De savner en beskrivelse av faktorer som påvirker inkludering og at alle barn skal få et godt SFO-tilbud, f.eks. rundt ressurstildeling. I dag er det slik at enkeltvedtak for et barn i skole ikke omfatter et enkeltvedtak for barnet i SFO. Det er utfordrende - barnet har det samme behovet når det går over i SFO (Lier kommune).

Drammen kommune mener at forslaget til rammeplan inkluderer alle barn på en god måte. Med bakgrunn i at ulike SFOer kan ha ulike økonomiske rammer, vil det nok i praksis være ulike tilbud på ordningene. Dersom barn har behov for mye støtte gjennom skoledagen, vil barnet også trolig ha behov for dette i SFO-tiden. Nasjonale føringer for dette forholdet er ønskelig.

Et viktig punkt i utkastet er at SFO skal samarbeide med skole, hjem og aktuelle hjelpetjenester for å ivareta barn med særskilte behov. Det savnes at det kommer tydeligere frem at hjelpetjenestene også kommer inn i SFO med tanke på å observere og veilede, både barna, personalet og organiseringen. Barn som trenger ekstra ressurser må få dette tilbudet også i SFO (Skaun kommune).

## 5.9. Samarbeid med skolene

Noen kommuner uttrykker utfordringer rundt samarbeid med skolen. Dette kommer frem ved for eksempel utfordringer rundt lokaler og sambruk av de samme ansatte, for eksempel i forhold til planleggingstid. Noen kommuner nevner viktigheten av at SFO er en del av skolens totale virksomhet og at SFO-leder bør være tett på eller en del av skolens ledergruppe (Malvik kommune). Tønsberg kommune og Nesodden kommune nevner også at SFO-leder bør være en del av skolens ledergruppe. Mange av kommunene etterlyser veiledningsmateriale om samarbeid med skolene og mange uttrykker at det mangler at SFO er en integrert del av skolen (Utdanningsdirektoratet, 2020- 2021).

De samme utfordringene rundt samarbeid mellom skole og SFO kommer frem i evalueringsrapporten, Lek, læring og ikke-pedagogikk for alle (Wendelborg mfl., 2018). Det kommer frem utfordringer knyttet til sambruk av personalet og større stillinger. Planene skolene har for samarbeid med SFO er ulike og mange av disse omfatter kun felles ordensregler. Store deler av personalet opplever seg ikke som en del av skolens personale (Wendelborg mfl., 2018).

Samarbeidet mellom skole og SFO er ikke et eget tema i stortingsmeldingen, men det kommer frem noen setninger hvor samarbeid er omtalt:

...i kapittel 8.7.1. om at SFO ikke brukes som virkemiddel i integreringspolitikken er setningen ... kommunene må derfor tilrettelegge tilbudet i samarbeid med skolen, barnevernet, sosialsektoren og andre som arbeider med forebyggende tilbud for barn og familier som har særlige behov...

I kapittel om innhold i SFO.... ordene er valgt i samarbeid med skolen....

I kapittel om barn med særskilte behov... Det er ekstra sårbart for disse barna når tilbudet ikke er tilfredsstillende eller når samarbeidet mellom SFO og skole ikke fungerer... (Kunnskapsdepartementet 2019-2020).

Det fremgår ut fra analysen av høringsvarene, Stortingsmelding 6 og evalueringen at samarbeid mellom skole og SFO er et viktig tema for de som svarer på høringene. Evalueringsrapporten og Stortingsmelding 6 (Kunnskapsdepartementet 2019-2020) legger også vekt på dette samarbeidet og på at kommunenes tilbud for barn skal være helhetlig.

Dette er også et tema som fremstår noe forvirrende. Regjeringen, kommunene og medarbeidere (ut fra evalueringen) bruker «samarbeid mellom skole og SFO» hyppig. Ved analyse av dokumentene er det vanskelig å se hvor skillet går. Skole og SFO beskrives som samarbeidspartnere, samtidig som det er noe som tyder på at de er én aktør. Et eksempel er at rektor er virksomhetens leder (Opplæringsloven §13-7, 1998). Et annet eksempel er at forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler gjelder også for SFO (Forskrift om rammeplan for skolefritidsordningen, 2021). I overordnet del for læreplanverket for

grunnopplæringen står det innledningsvis at den gjelder for grunnopplæringen i Norge, og at grunnopplæringen består av grunnskole og videregående skole. I rammeplan for SFO står det at verdiene i rammeplanen bygger på grunnleggende verdier som også gjelder for barnehage og grunnopplæringen. Regjeringen beskriver i Stortingsmelding 6 at selv når SFO ikke nevnes spesifikt når det gjelder samarbeid med andre instanser, gjelder samarbeidet SFO også (Kunnskapsdepartementet 2019-2020). I evalueringen fra 2018 er det flere medarbeidere som uttrykker frustrasjon over uklarheter rundt om de er skolens personale eller ikke (Wendelborg mfl., 2018).

Basert på disse eksemplene og analyse av andre dokumenter knyttet til saken (se tabell) tyder det på at det ikke alltid er klart når skole og SFO omtales som aktører som samarbeider med hverandre, eller når SFO er en integrert del av skolen.

## 5.10. Pris/inkludering

Foreldrebetaling og pris er et annet tema som kommer tydelig frem i høringssvarene (Utdanningsdirektoratet, 2020-2021). Foreldrebetaling er en av hovedproblemstillingene i evalueringsrapporten Lek, læring og ikke-pedagogikk for alle (Wendelborg mfl., 2018). Funnene viser at det på evalueringstidspunktet var store variasjoner i kostnader og moderasjonsordninger. Prisen i forkant av evalueringen har hatt en hurtig økning og har ikke faste moderasjonsordninger, i motsetning til barnehagen. De finner tendenser til lavere kvalitet der det er lave kostnader for foresatte, og tendenser til at flere velger bort SFO der hvor prisene er høye (Wendelborg mfl., 2018).

I Stortingsmelding 6, Tett på - tidlig innsats og inkluderende fellesskap i skole, barnehage og SFO, er noen av tiltakene som besluttes knyttet til pris og moderasjonsordninger. Regjeringen skriver at de er opptatt av at SFO skal være tilgjengelig også for de med lavest inntekt og innfører derfor en nasjonal ordning for redusert betaling for lavinntektsfamilier. Videre oppfordrer regjeringen kommunene til å være oppmerksomme på hvordan foreldrebetaling kan være en hindring for at alle barn som ønsker det kan delta i SFO. Det å være et av få barn

som ikke går på SFO kan bidra til å forsterke utenforskap og være ekskluderende for å delta i fellesskapet og læringen i SFO (Kunnskapsdepartementet 2019-2020).

I høringsvarene (Utdanningsdirektoratet, 2020-2021) oppgir mange av kommunene pris som ekskluderende og at tilbudet bør være gratis for å oppnå målene med rammeplanen og for å gi alle tilgang til tilbudet som nå har så mange hensikter. .... *SFO bør være gratis for alle barn. I Oslo har gratis kjernetid i SFO (AKS) vist seg å vesentlig øke deltakelsen i SFO for barn. Aktivitetene i SFO bør også være kostnadsfrie for alle barn/foreldre med sikte på at alle barn har muligheten til å delta på like premisser* (Høringsvar, Oslo kommune).

*Hvis SFO skal være med på å utjevne sosiale forskjeller bør det være et gratis tilbud i alle norske kommuner. Et dilemma er at det er ønskelig at de svakeste i samfunnet skal delta i SFO, der de opplever å ha gode arenaer for venner og forbilder. Med dagens priser i SFO og et tilbud foreldre ikke anser som attraktivt, erfarer vi at de velger å ta barna sine tidligere ut av SFO* (Fredrikstad kommune).

Rammeplanen sier ikke noe om priser og moderasjonsordninger. Det er andre deler av SFO-reformen som har bestemmelser rundt dette (Forskrift til opplæringsloven §1B, 2006). De bestemmelsene er satt før denne høringen, så uttalelsene om pris kan handle om at de besluttede moderasjonsordningene ikke er tilstrekkelige og at plassen bør være mye billigere, eller gratis. Rammeplanen sier mye om inkludering, fellesskap og sosial tilhørighet, verdier som noen av kommunene uttrykker utfordrende å utøve uten at alle er sikret lik tilgang til tilbudet (Utdanningsdirektoratet, 2020-2021)

### 5.11. Oppsummering av de empiriske funnene

Basert på høringsvarene fra kommunene støttes innføring av rammeplanen i stor grad og de har tro på at den kommer til å bidra til et mer likeverdig tilbud. Kompetansekrav, krav og utfordringer rundt egnede lokaler, ønske om bemanningsnorm og planleggingstid er temaer mange av kommunene trekker frem som utfordrende. Mange av kommunene ønsker sterkere statlig styring rundt disse temaene. Behov for kompetanse, samarbeid og ressurser rundt barn



med særskilte behov er også temaer som mange av kommunene uttrykker frustrasjon rundt. Samhandling med skolene er et område som virker noe utydelig og uklart. Pris og foreldrebetaling er også et tema for mange av kommunene og kommer tydelig frem i høringssvarene. Selv om det ikke er spurt om pris i høringsnotatet og pris ikke er en del av rammeplanen, som høringen er om. Noen av kommunene uttrykker utfordringer ved å skulle tilby verdier som fellesskap, inkludering og utjevning av sosial likestilling uten at alle potensielle mottakere er sikret tilgang til tilbudet.

## 6. Analyse

Dette kapittelet inneholder studiens analyse. Analysen er gjort ut fra rammeverket til van Meter og van Horn (1975), beskrevet i studiens teorikapittel. I tillegg er elementer om flernivåstyring er sentrale. Analysen er basert på de ulike variablene fra rammeverket og de empiriske funnene.

### 6.1. Hvem er kommunene?

Funnene fra det empiriske materialet gir meg ulik informasjon om hvem kommunene er som iverksettere. Innledningsvis trekker jeg konklusjoner ut fra karakteristikken og omfanget av svarene til kommunene. Kun 16,2% av kommunene har sendt inn høringssvar om rammeplanen og mange av svarene bærer preg av å være fra ledere eller ansatte ved ulike SFOer (Utdanningsdirektoratet, 2020-2021). Dette er en indikasjon for meg på at SFO ikke er et prioritert område i mange kommuner fra før og at det eventuelt er flere kommuner i Norge som ikke har kunnskap, ressurser eller tid til å svare på en høring om innføring av den første rammeplanen for SFO.

Kommunene og staten skal i fellesskap løse oppgaven om SFO. Partnerskapet mellom kommunene og staten skal ta vare på både lokalt selvstyre og statens styring (NOU 2005:6). Den aller største delen av kommunene som svarte på høringen er fornøye med det lokale handlingsrommet de har fått. Samtidig uttrykker flere av kommunene ønsker om sterkere statlig styring på visse områder. Staten kan kun styre kommunene gjennom vedtatt lov eller med styringsvirkemidler med hjemmel i lov (Kommuneloven §2, 2018). Dette er ivaretatt i SFO-reformen ved at alle endringene har status som forskrifter og er derfor juridiske styringsvirkemidler.

En av hovedgrunnene til at staten bør styre aktiviteten i kommunene, er å sikre likeverd i tjenestetilbudet uavhengig av hvor i landet mottakerne av tjenestetilbudet bor (Vabo, Vabo 2014, i Vabø og Vabo). Regjeringen uttrykket i Stortingsmelding 6 (Kunnskapsdepartementet 2019-2020) at et av målene med innføringen av rammeplanen er å sikre et mer likeverdig SFO-tilbud. Mange av kommunene som svarer i høringen har tro på at innføringen av rammeplanen kan bidra til å sikre et mer likeverdig tjenestetilbud, men mange kommuner mener dette er avhengig av statlige krav om bemanningsnorm og kompetansekrav (Utdanningsdirektoratet 2020-2021). Dette kommer jeg tilbake til senere i analysen.

Kommunene er tilfredse med det lokale handlingsrommet de er gitt, men mange av kommunene ønsker sterkere statlig styring rundt visse elementer som arealer, kompetansekrav, bemanningsnorm og planleggingstid. Noen av kommunene uttrykker at kravet om årsplan er tegn på detaljstyring (Utdanningsdirektoratet, 2020-2021). Støtte rundt saken hos iverksettere er ifølge van Meter og van Horn (1975) positivt i forhold til effektiv iverksetting og utfall.

I følge van Meter og van Horn er det noen trekk ved iverksettingsenhetene som kan støtte opp under effektiv iverksetting. Størrelse på personalet og personalets kompetanse er to av disse trekkene. Et stort antall av kommunene uttrykker et ønske om både kompetansekrav og bemanningsnorm. Det er ikke krav om kompetanse eller bemanningsnorm i rammeplanen eller i de andre forskriftene i SFO (Forskrift om rammeplan for skolefritidsordningen, 2021, Kunnskapsdepartementet 2019-2020). Ut fra teoriene fra van Meter og van Horn og uttrykkene i høringssvarene fra kommunene, kan mangel på tilstrekkelig bemanning og kompetanse være et element som kan hemme effektiv iverksetting av politikken. I Stortingsmelding 6 (Kunnskapsdepartementet 2019-2020) beskriver regjeringen at den forventer at kommunene vurderer hvilke behov for kompetanse ansatte og ledere i SFO bør ha for å kunne oppfylle nasjonale og lokale mål for SFO-tilbudet (Kunnskapsdepartementet 2019-2020). Disse trekkene ved iverksettingsenhetene er derfor opp til hver enkelt kommune og prioriteringer der. Mange av kommunene uttrykker dårlig økonomi og at SFO ikke har nådd opp i prioriteringen før innføringen av rammeplanen (Utdanningsdirektoratet 2020-2021).

## 6.2. Om SFO reformen

I følge van Meter og van Horn (1975) er det to elementer ved selve tiltaket som skal iverksettes som kan ha effekt på om en iverksetting blir vellykket eller ikke. Disse elementene er *grad av endring* og *grad av konsensus* om tiltaket. Tiltak som ikke krever stor omorganisering, har bedre forutsetninger for å få ønsket utfall enn støtte til tiltak hvor det gjøres store organisatoriske endringer. SFO-reformen krever ingen omorganisering. Van Meter og van Horn beskriver videre at små inkrementelle endringer har større sannsynlighet for å få støtte enn store drastiske endringer. Reduksjon i foreldrebetaling og gratis SFO for elever med spesielle behov fra 5.-7. trinn er store endringer, men er ikke drastiske i den forstand at de krever store handlinger fra kommunenes side eller har negative følger for de som tar imot tjenesten. Endringene i rammeplanen er mange, og innholdsområdet er bredt.

Det uttrykkes ikke i høringsvarene at endringene er for drastiske. Nesten alle kommunene er svært positive til innføringen av rammeplanen. Jean Heartley (2018) påpeker rollen de styrende myndighetene har når det gjelder å skape konsensus rundt hensikten med endringer, for eksempel ved å legge til rette for samhandling og deltakelse. Prosessen denne studien handler om har hatt mange aktiviteter som kan gi mer konsensus rundt endringene; åpen høring rundt Stortingsmelding 6 (Kunnskapsdepartementet 209-2020 og Stortinget, 2020), Rammeplangruppe sammensatt av ulike aktører (Utdanningsdirektoratet, 2020) og høring rundt innføringen av nasjonal rammeplan der alle som ønsket kunne sende inn høringsvar. Små inkrementelle endringer og konsensus rundt tiltakene er i følge van Meter og van Horn elementer som fremmer vellykket iverksetting.

Lindblom (1959) sine teorier om inkrementelle endringer handler blant annet om beslutningstakernes muligheter til å kjenne samfunnet godt nok til å vite akkurat hvordan en politisk beslutning vil utspille seg. Det å gjøre stegvise endringer, vurdere få og forholdsvis kjente muligheter og bruke prøve- og feile metoden, er kjennetegn på inkrementell endring. Noen av de beslutningene og områdene som er endret for SFO, er politikk som noen av kommunene har hatt fra før. Et eksempel på det er gratis SFO-plass for elever med særskilte behov fra 5.-7. trinn (Wendelborg mfl., 2018). Noe av politikken som ikke ble endret nasjonalt og kom frem som tydelige temaer i høringsvarene fra kommunene, er temaer som allerede er politikk i noen av kommunene (Utdanningsdirektoratet 2020-2021). Det kan bidra

til effektiv iverksetting at noe av politikken allerede er utprøvd i deler av landet (Lindblom, 1959).

### 6.3. Målsettingene er vanskelige å avgrense

For å kunne analysere om et tiltak har fått positivt utfall eller ikke må det ifølge van Meter og van Horn (1975) klargjøres hva målet med tiltaket er og hvordan det skal oppnås. Som beskrevet tidligere i studien er forskriften om rammeplanen vanskelig å avgrense. Endringene er mange og dreier seg om både innholdet av tjenesten og verdier (Forskrift om rammeplan for skolefritidsordningen, 2021).

Mange av målsettingene i rammeplanen for SFO handler om verdier og SFO sine muligheter til å bidra til løsningen på mange uregjerlige problemer. Kjennetegnene til uregjerlige problemer er at de er vanskelige å avgrense, at de har flertydige årsaker, at det ikke finnes objektive kriterier for hva den beste løsningen er, og at det er uklart når problemet er løst eller om den beste løsningen ble valgt (Rittel og Webber, 1973). I rammeplanen for SFO (Forskrift om rammeplan for SFO, 2021) fremstår mange av målsettingene som del av en løsning på uregjerlige problemer. Rammeplanens innhold fremstår som en beskrivelse av mange uregjerlige problemer slik som folkehelse, sosial likestilling, inkludering og mangfold og en erkjennelse av at SFO skal være en del av løsningen for disse uregjerlige problemene. En plan om hvorfor og hvordan SFO skal være en del av løsningen ved ulike uregjerlige problemer.

Jean Hartley (2018) mener at grunnet uregjerlige problemer har politiske endringer ofte ikke konkrete mål eller løsninger som ulike aktører er enige om. Oppdraget til offentlige styringsmakter kan derfor være å skape arenaer for diskusjoner og forhandlinger mellom ulike aktører med mål om å enes om hensikten med tiltakene og skape en koalisjon av ulike aktører som har samme forståelse av utfordringene og samme hensikter med sine tiltak rundt dem.

Dette kan være en av grunnene til at rammeplanen for SFO fremstår som noe utydelig og vanskelig å definere. Mye av innholdet er ulike ønsker og hensikter rundt uregjerlige problemer, problemer som vanskelig lar seg avgrense og lage løsninger rundt. Uregjerlige problemer er vanskelige å definere og begrense. De er også vanskelige i forhold til løsningen, om de er løst, om løsningen var god osv. I og med at rammeplanene i så stor grad er en beskrivelse på uregjerlige problemer og løsninger rundt dem blir det vanskelig å måle effektiviteten av iverksettingen.

Van Meter og van Horn (1975) vektlegger viktigheten av at målene er tydelige og avgrensede. Med uregjerlige problemer er dette utfordrende. Det er noen områder i SFO-reformen i tillegg til uregjerlige problemene som fremstår som noe uklare. Et av disse områdene er samarbeid og spesielt samarbeid mellom skole og SFO. I hørings svarene uttrykker mange av kommunene utfordringer rundt samarbeid med skole, både i forhold til samarbeid om lokaler, bemanning og elever med særskilte behov (Utdanningsdirektoratet, 2020-2021). I evalueringsrapporten Lær, læring og ikke-pedagogikk for alle (Wendelborg mfl., 2018) er temaet samarbeid også belyst. Svarene fra ansatte i SFO viser at det er svært ulikt hvordan samarbeidet fungerer, både i dialogen med skolen og kvaliteten av samarbeidet. Rektor skal være virksomhetens leder dersom SFO er i tilknytning av skole (Opplæringsloven §13-7, 1998). I Stortingsmelding 6 (Kunnskapsdepartementet 2019-2020) står det mye om at SFO må samarbeide med skolen om ulike mål, men også mye om at kommunene skal se på SFO som del av det helhetlige tilbudet til barn og unge. Det påpekes videre i Stortingsmeldingen at når andre lovverk omtaler samarbeid med skole så omfatter det også SFO (Kunnskapsdepartementet 2019-2020).

Van Meter og van Horn (1975) understreker viktigheten av at målsetningene er klare og tydelige slik at de som skal utføre iverksettingen både skjønner og vet hva de skal gjøre, og at de kan styre etter målene (Van Meter og Van Horn, 1975). Hvor SFO er plassert og organisert fremstår som noe utydelig. Når SFO som oftest deler lokaler med skolen, har samme virksomhetsleder og skal samarbeide om ressurser og personale, ser SFO ut som en del av skolen. Samtidig beskrives de som en samarbeidende part. Det er uklart hvor kommunenes ansvar starter og slutter, hvor virksomhetsleder starter og slutter og SFO-leders ansvar starter og slutter. Dette kan hemme effektiv iverksetting av SFO-reformen.

#### 6.4. Vil kommunene prioritere nok ressurser?

Ressurser er en av variablene i van Meter og van Horn (1973) sitt rammeverk og handler om ressursene som kan følge med politiske tiltak, for eksempel økonomiske midler. Mange av kommunene som sendte inn hørings svar melder om dårlig kommuneøkonomi, og at SFO har ikke nådd opp i kommunenes prioriteringer av midler. Noen av kommunene påpeker store kostnader og ansvar i forhold til tilpasninger av bygg og universell utforming. I rammeplanen står for eksempel disse setningene om det fysiske miljøet: «SFO skal arbeide aktivt for

*universell utforming» og «Det fysiske miljøet skal støtte opp under barnas lyst til å leke, skape, utforske og mestre».*

I Stortingsmelding 6 (Kunnskapsdepartementet 2019-2020) foreslår regjeringen fra høsten rammeplanen ble innført å bevilge over statsbudsjettet 58 mill. kroner til å innføre inntektsgradert foreldrebetaling i SFO, og 21 mill. kroner for å dekke gratis SFO for elever med særskilte behov. Videre informerer regjeringen om at de i kommende budsjetter vil vurdere ordninger med gratis deltids plass for SFO for barn av foresatte med lav inntekt (Kunnskapsdepartementet 2019-2020).

Det finnes ingen informasjon hverken i Stortingsmelding 6 (Kunnskapsdepartementet 2019-2020) eller i andre dokumenter som analyseres i denne studien om at kommunene skal tildeles øremerkede midler for å dekke endringene som rammeplanen omfatter. Statens tildeling til kommunene vil være midlene som skal dekke disse endringene. Noen av kommunene uttrykker dårlig kommuneøkonomi og noen av kommunene uttrykker håp om at rammeplanen vil gjøre SFO mer synlig i kommunene og at den dermed vil prioriteres høyere i kommunene (Utdanningsdirektoratet 2020-2021). Iverksettingens effektivitet vil derfor være avhengig av økonomien i kommunene og av prioriteringene hver kommune gjør.

## 6.5. Politiske prosessen starter iverksettingen

Denne variabelen i van Meter og van Horn (1975) sitt rammeverk som omhandles i dette kapitlet har allerede vært nevnt under andre variabler. Prosessen er viktig for å skape konsensus og enighet om hensikten for politikken. Van Meter og van Horn (1975) vektlegger denne variabelen høyt.

Samhandling i et flernivåstyre handler om samhandling både vertikalt og horisontalt mellom organisasjoner på samme styringsnivå (Vabo, Klausen og Askim, 2020). Prosessen rundt SFO-reformen har involvert mange aktører. Første «aktivitet» i endringene rundt SFO var en evaluering. Evalueringen ble gjort på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet og ble gjennomført av NTNU samfunnsforskning i samarbeid med Universitetet i Stockholm. Det var flere aktører rundt SFO som bidro til datainnsamling og med informasjon, for eksempel Nettverket! for SFO, Handikappedes barns landsforening og alle foresatte, SFO ledere og ansatte som svarte på spørreskjema (Wendelborg mfl., 2018). Da Stortingsmelding 6 ble lagt frem ble det organisert en høring på Stortinget der ulike organisasjoner kunne søke om å få

komme med synspunkter (Kunnskapsdepartementet 2019-2020 og Stortinget 2020). Forslaget til rammeplan for SFO var også en prosess med vekt på involvering. Det ble opprettet en rammeplansgruppe bestående av fagpersoner fra SFO, kommuner, universiteter og høyskoler, i tillegg til Utdanningsdirektoratet som har det formelle ansvaret for utforming og iverksetting av rammeplanen. Underveis i prosessen ble det organisert en innspillsrunde. Rammeplansforslaget som ble utformet av rammeplansgruppen ble så sendt på høring der alle kunne sende inn innspill (Utdanningsdirektoratet, 2020).

Den politiske prosessen i forkant av iverksettingsprosessen handler i stor grad om samhandling og samspill mellom ulike aktører tilknyttet SFO. Egeberg (2012) peker på muligheten for at disse fasene i forkant av iverksettingen *er* selve iverksettingen. Gjennom ulike faser av evaluering, samhandling og utforming skapes både støtte rundt politikken, og politikken lages med hensyn til konteksten. Det gir grunnlag for gode forutsetninger for effektiv iverksetting (Egeberg, M, 2012). I følge van Meter og van Horn (1973) vil en prosess som støtter opp under samhandling og gir de ulike aktørene mulighet til å bidra til utformingen, være fremmede for en effektiv iverksetting.

Utdanningsdirektoratet har ansvar for iverksettingsprosessen rundt rammeplanen. Når ny politikk skal iverksettes foregår det en oversettelse fra de ulike aktørene rundt politikken. Utdanningsdirektoratet har lagt opp til en prosess rundt utformingen av rammeplanen og vil innta rollen som translatør i iverksettingen. Ifølge Røvik (2020) handler translatørkompetanse om presise begrepsverktøy, kontekstkunnskap og kunnskap om bruk av oversettelsesregler.

Infomasjonsinnhentelsen i løpet av prosessen rundt endringene rundt SFO var omfattende og mange ulike aktører kom med innspill rundt konteksten iverksettelsen skal finne sted i.

Teoriene om uregjerlige problemer tilsier samtidig at det er vanskelig å avgrense dem og ha kunnskap nok til å vite utfallet av ulike tiltak og løsninger rundt problemene.

Utdanningsdirektoratet fremstår som en translatør som har kunnskap om konteksten så langt det lar seg gjøre. I materialet Udir har produsert som støttemateriale rundt rammeplanen, fremstår Utdanningsdirektoratet som bevisste om presis bruk av begreper. Det er laget filmer, kompetansepakke, artikler og temasider hvor begreper brukes konsekvent, og det henvises til ulike kapitler fra rammeplanen. Den siste egenskapen en kompetent translatør har er kunnskap

om bruk av oversettelsesregler. Det foreligger ikke informasjon om hvorvidt Utdanningsdirektoratet fremstår som en kompetent translatør i forhold til kunnskap om konteksten og angående presis begrepsbruk.

Van Meter og van Horn (1975) anbefaler interaksjon i forhold til oppfølgingsaktiviteter og håndheving fra myndigheter. Støtte rundt tiltakene kan avhenge av iversettingsenhetenes karakter og trekk i forhold til oppfølging og iverksetting. Ulike enheter vil trenge ulik type oppfølging ut fra hvordan enhetene er både i forhold til hvordan innholdet settes frem, graden av tvang, graden av samarbeid osv. Utdanningsdirektoratet har utarbeidet støttemateriale til rammeplanen for SFO og har hatt en SFO-konferanse om rammeplanen. Dette materialet er ikke analysert som en del av denne studien. Hvordan Udir lykkes med å håndheve og følge opp kommunene, kan bidra til om utfallet av iverksettingen blir effektivt eller ikke.

## 6.6. SFO på agendaen?

Denne variabelen fra rammeverket handler om forutsetningene til reformen. Hvordan er det politiske landskapet rundt SFO, både i forhold til økonomiske og sosiale forutsetninger? I følge van Meter og van Horn kan landskapet den politiske endringen gjøres i ha effekt for utfallet av iverksettingen. I forhold til økonomiske forutsetninger rundt SFO kan skolefritidsordningene kreve at foreldrebetaling dekker kostnadene for tjenesten (Opplæringsloven §13-7, 1998). Samtidig oppfordres kommunene til å se på skolefritidsordningen som en del av det helhetlige tilbudet til barn og unge (Kunnskapsdepartementet, 2019-2020). Det økonomiske landskapet rundt SFO har med andre ord mest sannsynlig vært at kommunene krever kostnadene dekket via foreldrebetaling. Noen kommuner har dekket deler av kostnaden. Det er derfor ikke sikkert at mange av kommunene har brukt mye penger på SFO.

Svarene fra noen av kommunene indikere at de ikke har hatt tilstrekkelige ressurser fra før. Rammeplanen stiller krav til kommunene som kan kreve mer ressurser enn de hadde fra før. Med nasjonale moderasjonsordninger som kan gi mindre muligheter til å øke foreldrebetaling når tilbudet krever mer ressurser enn før er det viktig at kommunene prioriterer SFO høyere enn før for at de kan innfri rammeplanens innholds krav.

Det ikke så mye informasjon om de sosiale betingelsene rundt SFO i det empiriske materialet. Det at kommunene ønsker økt fokus rundt SFO, og at rammeplanen er den første for SFO,



kan tyde på lite oppmerksomhet rundt SFO i både samfunnet og kommune (Forskrift om rammeplan for skolefritidsordningen, 2021 og Utdanningsdirektoratet, 2020-2021). Det kan hende at prosessen rundt SFO-reformen har ledet til mer fokus på SFO-sektoren hos private interessegrupper, faggrupper og andre grupper, og har mobilisert for støtte for SFO (van Meter og van Horn, 1975).

## 6.7. Fare for motstand

Iverksetting er avhengig av iverksetterne. Jeg har allerede beskrevet viktigheten av konsensus, men ifølge van Meter og van Horn (1975) er det tre elementer som er viktige for hvordan iverksetterne tar imot tiltakene; forståelse og holdninger, godkjenning av nytte og verdi, eller avvisning av tiltaket og intensiteten de viser i denne reaksjonen.

Effektiv iverksetting kan hemmes dersom iverksetterne ikke er enige i tiltakene som er besluttet. Med eller uten intensjon kan de «overse» tiltak som står i kontrast til hva de tror på eller hva de står for. I høringssvarene uttrykker nesten alle kommunene at de er positive til den nye rammeplanen.

Viktigheten av at iverksetterne forstår innholdet i endringene og er involvert i prosessen, er allerede beskrevet i avsnittene og kommunikasjon ovenfor. Van Meter og van Horn vil likevel legge ekstra vekt på at effektiv iverksetting kan hemmes dersom iverksetterne ikke er enige i tiltakene som er besluttet.

Det er ingen tegn i det empiriske materialet, til at iverksetterne kommer til å motsette seg tiltakene. Nesten alle kommunene uttrykker støtte til rammeplanen i høringssvarene og uttrykker at de har tro på at den kommer til å bidra til å sikre et mer likeverdig tilbud. Mye av tiltakene blir avhengig av den enkelte SFO. Det er høringssvarene til kommunene som er analysert selv om mange av dem bærer preg av å være svart av enkelte SFO ledere. Det er mange som legger vekt på lek og trygghet i høringssvarene og det stemmer overens med svarene fra ansatte i evalueringsrapporten (2018) når de blir spurt om SFO sine viktigste oppgaver (Wendelborg mfl., 2018). Lek og trygghet er høyt prioritert i den nye rammeplanen så vil derfor ikke vekke motstand hos SFO ansatte.

Lipskys (1980) bakkebyråkrat teori handler også om mulig motstand hos iverksettere, de som står i førstelinjen og yter tjenesten til innbyggerne. I vårt tilfelle er det ansatte på SFO. Lipsky (1980) beskriver hvordan disse kan oppleve krysspress når lovverk eller krav fra overordnede er til hinder for at de kan levere så godt som de forventer av seg selv på jobb, ofte faglig (Lipsky, 1980). De ansatte i SFO har ikke felles faglige bakgrunn. Det finnes ikke egen utdanning for å arbeide i SFO og mange jobber ikke i mange år i SFO (Wendelborg mfl., 2018). Det er et tema i høringsvarene som kan tyde på noe motstand grunnet faglig bakgrunn og det er foreldrebetaling. Noen av kommunene uttrykker krysspress ved å tilby tjeneste handler om fellesskap og bygger på skolens mål, inne i skolen når tjenestetilbudet ikke er for alle (Utdanningsdirektoratet, 2020-2021). Det at det kommunene uttrykker støtte ved innføring av rammeplanen og det ikke kommer frem tydelig misnøye med noen av innholdsområdene er det usannsynlig at bakkebyråkrater eller andre iverksettere vil motsette seg tiltakene grunnet felles faglige forventninger til egen innsats.

## 7 Avslutning

I dette kapittelet vil jeg oppsummere studiens hovedfunn og besvare oppgavens problemstilling. Videre presenteres noen refleksjoner rundt studien og avslutningsvis vil jeg presentere spørsmål studien har ledet frem som forslag til videre forskning.

### 7.1 Hovedfunn

Analysen av det empiriske materialet ut ifra teoriene har gitt meg et bilde av SFO reformen og mulighetene kommunene har til effektiv iverksetting. Første hovedfunn handler om kommune og deres ulikheter. Studien viser at politikken som er valgt ut og virkemidlene som er brukt tar hensyn til at kommunene er ulike i størrelse, demografisk, geografisk og i forhold til ressurser. Kommunene har fortsatt stort handlingsrom for eksempel når det gjelder å vurdere behov for kompetanse og bemanning ut ifra lokale behov. Jeg tolker det i den retning at det er tatt hensyn til de kommunene som ikke kunne møtt sterkere nasjonale føringer.

Jeg har funnet noen elementer som kan fremme iverksettingen og andre som kan hemme iverksettingen. Mange elementer er også avhengige av kommunenes prioriteringer eller Utdanningsdirektoratets translatørkompetanse.

Elementene som kan fremme iverksettingen er at SFO reformen krever ikke store omorganiseringer og endringene er inkrementelle. Noe av de inkrementelle endringene er også utprøvd i noen av kommunene. Dette i seg selv kan bidra til iverksettingen får ønsket utfall. Kommunenes støtte til saken ut ifra svar ved høringen kan også bidra til positiv iverksetting.

Det siste elementet jeg vil trekke frem som et hovedfunn rundt elementer som kan fremme iverksettingen er prosessen rundt reformen for SFO. Prosessen kan ha bidratt til konsensus og forståelse blant de ulike aktørene og skapt klarhet rundt de ulike uregjerlige problemene.

Hovedfunn angående elementer som kan hemme effektiv iverksetting er i hovedsak to. Den første er uklarheten i forhold til samarbeid med skole og samarbeid med andre parter. Det er tydelig forklart i rammeplanen at SFO er ikke en del av grunnopplæringen (Forskrift om rammeplan for skolefritidsordningen, 2021) men det fremstår som noe utydelig når SFO er en del av skolen og når den er en samarbeidspartner. Det andre elementet som kan hemme iverksettingen er mulig motstand til reformen grunnet pris. Det er lite som tyder på at det vil oppstå motstand blant de som jobber i førstelinjen, men det er noen som uttrykker krysspress knyttet til det å levere tjenester som er basert på verdier som felleskap og sosial utjevning uten at alle barn er sikret muligheten til å bidra (Utdanningsdirektoratet, 2020-2021).

Noen elementer som kan fremme eller hemme iverksettingen er avhengig av kommunene. Enten av kapasiteten til den enkelte kommune eller prioriteringer gjort internt i kommunen. Det store uttalte ønsket om bemanningsnorm og økt kompetanse/kompetansekrav og økte ressurser, spesielt i forhold til barn med særskilte behov er opp til kommunene å vurdere og da blir disse elementene avhengige av kommunenes evne, kunnskap, kapasitet og ressurser.

Noe av elementene fra van Meter og van Horn (1975) sitt rammeverk er også avhengige av Utdanningsdirektoratet som translatør. Hvordan informasjonen de gir ut i etterkant av rammeplanen er i forhold til presis i begrepsbruk og om den er tilpasset de ulike aktørene som skal gjennomføre iverksettingen kan ha noe å si for iverksettingen. Hvordan de håndhever og styrer oppfølgingen av iverksetterne og SFO reformen generelt vil ha effekt på utfallet.

## 7.2 Svar på problemstillingen

I studien har jeg igjennom dokumentanalyse av høringssvar fra 56 kommuner, Stortingsmelding 6 (Kunnskapsdepartementet 2019-2020), evalueringsrapport om SFO fra

2018 (Wendelborg mfl., 2018) Opplæringsloven §13-7 (1998) og Rammeplan for SFO (Forskrift om rammeplan for skolefritidsordningen, 2021) og ved bruk av teorier om styringsforholdet mellom stat og kommune og iverksettingsteorier belyst temaet og forsøkt å besvare studiens problemstilling.

På bakgrunn av analysen som er gjort vil jeg svare på problemstillingen på følgende måte:

Kommunene har i varierende grad tilstrekkelige rammebetingelser for å effektivt iverksette de politiske forventningene i kjølvannet av Stortingsmelding 6. Staten har gitt kommunene rom for lokalt handlingsrom, noe som er i tråd med Kommuneloven (Kommuneloven §2, 2018). Det lokale handlingsrommet kommer kommunene i ulik grad til nytte for iverksettingen i og med at det som er tilstrekkelige rammebetingelser for en kommune ikke nødvendigvis er det for en annen. Dette er avhengig av kommunenes og organisasjonenes struktur, størrelse, geografisk område, demografi, tilgang på spesialisert kunnskap og grad av institusjonalisering (Egeberg, M.,2012). Prosessen rundt innføringen av reformen for SFO har vært forebyggende for eventuell motstand og lagt til rette for forståelse av hensikten med reformen og skapt konsensus. Utdanningsdirektoratet har muligheter til å bidra til effektiv iverksetting med å opptre som en kompetent translator.

### 7.3 Refleksjoner rundt studien

Studiens teorier gav et godt rammeverk for å analysen og belyste flere områder som som ikke var så åpenlyse ved lesing av høringsvarene fra kommunene. Studiens metode var egnet for å svare på problemstillingen. Den gav innsikt i innspill fra 56 kommuner som er mer enn hadde vært mulig ved bruk av intervjuer. Det var nyttig å se på dokumentene som verktøy i tillegg til å lese teksten og hente ut innholdet i teksten.

Ved oppsummering av studiens hovedfunn og konklusjon er et av funnene at politikkenes utforming og virkemidler tar i stor grad hensyn til de kommunene som trenger stor lokal handlefrihet grunnet lokale forhold, som for eksempel små kommuner. Av den grunn vil en politikk som utformes nasjonalt og skal kunne iverksettes over hele kommune Norge ikke være så nytenkende eller grensesprengende i verste fall lite ambisiøs. For en sektor som ser ut til å ha lav status i kommunene fra før er det ikke sikkert at innføring av en rammeplan vil ha stor effekt på innholdet og organiseringen på SFO mange steder. I hvert fall på kort sikt.

Iverksettingen av Rammeplanen for SFO skal evalueres av NTNU, Senter for samfunnsforskning (NTNU samfunnsforskning, 2021). Det første delnotatet er publisert. Funnene derifra bekrefter noe av funnene fra denne studien i forhold hva kommunene og ansatte i SFO mener må til for å iverksette rammeplanen. Der er tid, bemanning, kompetanse og lokaler svar som kommer ofte frem. Notatet viser også at over 80% svarer at rammeplanen viderefører det de drev med fra før (NTNU samfunnsforskning, 2021). Er rammeplanen da stor nok endring til å få til regjeringens ønske og ambisjoner om at kommunene skal bruke SFO som et virkemiddel for integrering, språkkompetanse og flere mål. Bidrar regjeringen til et løft for SFO som den uttrykker et ønske om i Stortingsmelding 6 (Kunnskapsdepartementet 2019-2020) og bidrar til et likeverdig tilbud?

Spørsmålet om likeverd har jeg også reflektert over. Et av de uttalte målene til regjeringen med innføringen av rammeplanen var å bidra til likeverdig tjenestetilbud uavhengig hvor i Norge innbyggerne mottar tjenestene. Kommunenes ulikeheter er hensyntatt i den statlige politikken ved at den ikke lager mange nasjonale føringer. Mye av den politikken som ble til nasjonale vedtak var politikk i noen av kommunene fra før. Noe av temaene som kommer frem i høringssvarene fra kommunene og som ikke ble til nasjonale krav i SFO reformen er politikk i noen av kommunene (Utdanningsdirektoratet 2020-2021). Det er lite sannsynlig at kommunene som allerede har bemanningsnorm, krav i forhold til areale eller noe av den politikken kommunene ønsker statlig styring på vi innskrenke sitt SFO tilbud. Det kan føre til at kommuner som prioriterer SFO fra før fortsetter å gi bedre tilbud enn kommunene som ikke prioriterer SFO på samme måte eller ikke har forutsetninger til å gi et like godt tilbud fortsatt har et bedre tilbud og derav blir tilbudet ikke mer likeverdig.

#### 7.4. Studiens styrker og svakheter

Studien er et bidrag til kunnskapen om SFO som er et område det har vært lite forskning på. En styrke ved studien er at den har brukt dokumenter fra høring som empirisk grunnlag og det gir tilgang på mye materiale og innsikt i ulike aktørers sider av saken. Studiens svakhet er at det kun kapasitet til å analysere svarene fra en gruppe aktører, kun kommunene. Jeg vil derfor oppfordre andre til å fortsette hvor jeg slapp og analysere svar fra flere aktører som fagforeninger, interessegrupper og høyskoler og universiteter.

Ved lesing av kapittelet om barnehage i Stortingsmelding 6 (Kunnskapsdepartementet 2019-2020) i forkant av denne studien ble det tydelig for meg hvor like oppdragene, verdiene og innholdet til barnehagen og til SFO er. Og hvor ulike forutsetningene er. Barnehagen har en

bemanningsnorm, kompetansekrav i flere ledd, nasjonal moderasjonsordning og har hatt rammeplan i 26 år. Jeg vil derfor oppfordre til forskning hvor oppdragene og rammebetingelsene for barnehage og SFO sammenlignes.

Til slutt vil jeg belyse videre utvikling for SFO. Mens jeg jobbet med denne studien, har det skjedd flere utvidelser og nye endringer rundt SFO. Dette gjordet det noe utfordrende å begrense studien og følge et bestemt sluttpunkt. I etterkant av studiens sluttpunkt (innføring av rammeplan for SFO) har som nevnt tidligere regjeringen besluttet å innføre gratis deltids plass i SFO for alle på 1. trinn skoleåret 2022-2023, regjeringen har satt av 10 millioner i statsbudsjettet for 2023 til å utvikle kompetansetilbud for SFO og det er opprettet en egen pedagogisk utdanning for skolefritidsordningen ved universitetet i Stavanger (Universitetet i Stavanger, 2022). Disse endringen er ikke en del av denne studien og hverken analysert eller satt i sammenheng med teorier. De gir samtidig pekepinnen om økt fokus på SFO sånn som mange av kommunene uttrykte et ønske om i høringssvarene og om at flere inkrementelle endringer kan være på vei rundt temaet.

## Litteraturliste

- Andreassen, S.-E. 2014. «Lokale læreplaner – kunnskapsmunopol eller kompetansemeny?» I *Reformideer I norsk skole. Spredning, oversettelse og implementering*, redigert av Røvik, K.A, Eilertsen, T.V. og Furu, E. M., 373-399. Oslo: Capellen Damm Akademisk.
- Asdal, K. og Reinertsen, H. 2021. *Hvordan gjøre dokumentanalyse. En praksisorientert metode*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Christensen, T., M. Egeberg, P. Læg Reid, P. G. Roness og K. A. Røvik. 2020. *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christiansen, t., Egeberg, M., Læg Reid, P. og Roness, K.A. 2015. *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Det kongelige kunnskapsdepartement. «Tett på - tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO.» St. meld. nr. 6 (2019-2020). Oslo: Det kongelige kunnskapsdepartement, 2020. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-6-20192020/id2677025/?ch=1>
- Egeberg, M. 2012. «How bureaucratic structure matters: An organizational perspective.» I *The Sage Handbook of Public Administration*, redigert av Natalie Aguilera og James Piper, kapittel 9. London: Sage Publications Ltd.
- Forskrift om rammeplan for barnehagen, 1995 (opphøvet). Fastsatt ved kgl. res. 1.12.1995. <https://lovdata.no/dokument/SFO/forskrift/1995-12-01-948?q=rammeplan%20for%20barnehagen>
- Forskrift om rammeplan for skolefritidsordningen. Fastsatt ved kgl. res. 31.5.2021. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2021-05-31-1825>
- Forskrift til opplæringsloven. *Forskrift til opplæringsloven § 1B om skolefritidsordningen*. Fastsatt ved kgl. res. 23.6.2006. [https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2006-06-23-724/KAPITTEL\\_3#KAPITTEL\\_3](https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2006-06-23-724/KAPITTEL_3#KAPITTEL_3)
- Hartley, Jean, 2018. « Ten propositions about public leadership. » *International Journal of Public Leadership*. 14 (4): 202-217. <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/IJPL-09-2018-0048/full/pdf>
- Helgøy, Ingrid og Jacob Aars (red). 2008. *Flernivåstyring og demokrati*. Bergen: Fagbokforlaget
- Hellebø Rykkja, L. 2008. *Flernivåperspektiv og krisehåndtering*. Bergen: Rokkansenteret. <https://norce-research.brage.unit.no/norce-research-xmlui/bitstream/handle/1956/4301/Notat%2012-2008%20Rykkja.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Karch, A. 2006. National Intervention and Diffusion of Policy Innovations. *American Policy Research*, 34 (4), 403-426. <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1532673X06288202>
- Kommunal- og distriktsdepartementet. «Stat og kommune – styring og samspill». St. meld. nr. 12 (2011-2012). Oslo: Kommunal- og distriktsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-12-20112012/id671829/>

- Kommuneloven. *Lov om kommuner og fylkeskommuner av 22.6.2018*.  
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83?q=kommuneloven>
- Kvello, Ø. og Wendelborg, C. 2002. «Nasjonal evaluering av skolefritidsordningen. Belyst i et helhetlig perspektiv på barns oppvekstmiljø.» Steinkjer: Nord-Trøndelagsforskning.
- Lindblom, C. 1959. «The science of “muddlin through”» *Public Administration Review*. 19 (2): 79-88.  
<http://urban.hunter.cuny.edu/~schram/lindblom1959.pdf>
- Lipsky, M. 1980. *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. New York, NY: Russell Sage Foundation.
- NOU 2005:6. *Samspill og tillit – om staten og lokaldemokratiet*. Oslo: Kommunal- og distriktsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2005-06/id390194/>
- NTNU Samfunnsforskning. 2021. Evaluering ny rammeplan SFO. Oppdatert 14.4.2022.  
<https://samforsk.no/prosjekter/evaluering-sfo>
- Nygård, S.R. og Røvik, K.A. 2014. «Hit, men ikkje lenger. Når lean skal løftes inn i klasserommet.» I *Reformideer I norsk skole. Spredning, oversettelse og implementering*, redigert av Røvik, K.A, Eilertsen, T.V. og Furu, E. M., 373-399. Oslo: Capellen Damm Akademisk.
- Pressman, J. og Wildavsky, A. 1984. *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland; Or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two empathetic observers who seek to build morals on a foundation*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Regjeringen. 2022. Innfører 12 timers gratis SFO for elever på 1. trinn. Oppdatert 2.4.2022.  
<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/innforer-12-timer-gratis-sfo-for-elever-pa-1.-trinn/id2904801/>
- Rittel, H. og Webber, M. 1973. Dilemmas in general theory of planning. *Policy Science*, 4, s. 155-169. [https://urbanpolicy.net/wp-content/uploads/2012/11/Rittel+Webber\\_1973\\_PolicySciences4-2.pdf](https://urbanpolicy.net/wp-content/uploads/2012/11/Rittel+Webber_1973_PolicySciences4-2.pdf)
- Rotvold, L-A, Rønes, K. og Stjernstrøm, E. 2014. «Klasseledelse – fra nasjonal idé til lokal skoleutvikling.» I *Reformideer I norsk skole. Spredning, oversettelse og implementering*, redigert av Røvik, K.A, Eilertsen, T.V. og Furu, E. M., 373-399. Oslo: Capellen Damm Akademisk.
- Røvik, K.A. 2014. «Translasjon – en alternativ doktrine for implementering.» I *Reformideer I norsk skole. Spredning, oversettelse og implementering*, redigert av Røvik, K.A, Eilertsen, T.V. og Furu, E. M., 373-399. Oslo: Capellen Damm Akademisk.
- Røvik, K.A., Eilertsen, T.V. og Furu, E.M. 2014. *Reformideer i Norsk skole*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Stortinget 2020. «Høring om – Tett på – tidlig innsats og inkluderende felleskap for barnehage, skole og SFO. Utdannings- og forskningskomiteen» Oppdatert 24.3.2022.  
<https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/horing/?h=10004122>



- Tøssebro, J. & Paulsen, V. (2014). Foreldres deltakelse I arbeids- og samfunnsliv. I J.Tøssebro & C. Wendelborg (Red.) *Oppvekst med funksjonshemming*. Oslo Gyldendal
- Universitete i Stavanger. 2022. UiS vil tilby Norges første universitetsgrad i skolefritidspedagogikk. Oppdatert 6.5.2022. <https://www.uis.no/nb/sfo/uis-vil-tilby-norges-forste-universitetsgrad-i-skolefritidspedagogikk>
- Utdanningsdirektoratet, 2020. Nasjonal rammeplan for skolefritidsordningen. Høringsdokumenter. Oppdatert 24.3.2022. <https://hoering.udir.no/Hoering/v2/1578>
- Utdanningsdirektoratet. 2020-2021. Høring Rammeplan for SFO. Oppdatert 1.2.2022. <https://hoering-publisering.udir.no/1578>
- Utdanningsdirektoratet. 2022. Grunnskolenes Informasjonssystem. Oppdatert 22.2.2022. <https://gsi.udir.no/app/#!/view/units/collectionset/1/collection/97/unit/1/>
- Utdanningsdirektoratet. Støttmateriell til rammeplan for SFO. Oppdatert 24.3.2022. <https://www.udir.no/utdanningslopet/sfo/stottmateriell-til-rammeplanen-for-sfo/>
- Vabo, S.I, Klausen, J.E. og Askim, J. 202). *Offentlig politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Vabo, Signy. 2014. «Flernivåorganisering – lokal skreddersøm og nasjonale standarder». I *Velferdens organisering*. Vabø, Mia og Signy Irene Vabo, red. Oslo: Universitetsforlaget.
- Van Meter, D. S. og C. E. van Horn. (1975). “The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework”. *Administration & Society*. 6 (4): 445-488.
- Wendelborg, C., Caspersen, J., Mordal, S., Ljusberg, A., Valenta, M. og Burar, N. 2018. *Nasjonal evaluering av skolefritidsordningen i Norge. Lek, læring og ikke pedagogikk for alle*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning AS.

## Figurliste

Figur 1: Van Meter og Van Horns rammeverk om iverksettingsprosessen.

Figur 2. Beskrivelse av saken som studeres.