



DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 160 L

(2024–2025)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i opplæringslova
(rett til 12 timer gratis skolefritidsordning
i uken for elever på 1. til 3. trinn)

Innhold

1	Hovedinnholdet i proposisjonen	5	6	Høringsinstansenes syn	8
2	Bakgrunnen for forslaget	5	7	Departementets vurdering	10
3	Høringen	5	8	Økonomiske og administrative konsekvenser	12
4	Gjeldende rett	7	9	Merknader til lovforslaget	13
4.1	Generelt	7	Forslag til lov om endringer i opplæringslova (rett til 12 timer gratis skolefritidsordning i uken for elever på 1. til 3. trinn)		
4.2	Finansiering og moderasjonsordninger	7			
5	Høringsforslaget	8			

Prop. 160 L

(2024–2025)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i opplæringslova (rett til 12 timer gratis skolefritidsordning i uken for elever på 1. til 3. trinn)

*Tilråding fra Kunnskapsdepartementet 20. juni 2025,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Støre)*

1 Hovedinnholdet i proposisjonen

Kunnskapsdepartementet legger med dette frem forslag til endringer i lov 9. juni 2023 nr. 30 om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova).

Departementet foreslår å lovfeste en rett til 12 timer gratis skolefritidsordning (SFO) i uken for elever på 1. til 3. trinn. Videre foreslår departementet justeringer i forskriftshjemmelen i opplæringsloven § 4-5 sjette ledd, slik at nærmere regler om retten til gratis SFO kan fastsettes i opplæringsforskriften.

2 Bakgrunnen for forslaget

I forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet for 2025 fattet Stortinget følgende vedtak:

Vedtak nr. 81, 5. desember 2024:

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å lovfeste retten til 12 timers gratis SFO i uken for elever fra 1.-3. trinn innen juni 2025.»

Forslaget i denne lovproposisjonen er en oppfølging av dette vedtaket.

3 Høringen

Forslaget ble sendt på høring 17. februar 2025. Fristen for å komme med innspill var 31. mars 2025. Forslagene ble sendt på høring til følgende instanser:

Departementene

Arbeids- og velferdsdirektoratet
Barneombudet
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
Datatilsynet
Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse
Foreldreutvalget for grunnopplæringen
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring
Regelrådet
Riksrevisjonen
Sametinget
Sivilombudet
Språkrådet
Statistisk sentralbyrå
Statsforvalterne
Statens råd for likestilling av funksjonshemmede
Statped
Sysselmasteren på Svalbard

Utdanningsdirektoratet

Kommunene
Longyearbyen lokalstyre

Private grunnskoler (godkjent etter opplæringsloven § 22-1)

Abelia – Forum for friskoler
Akademikerne
Arbeidsgiverforeningen Spekter
Blå Kors
Elevorganisasjonen
Elev- og lærlingombudene
Fafo Institutt for arbeidslivs- og velferdsforskning
Fagforbundet
Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid
Fagskolerådet
Fellesorganisasjonen
Forskerforbundet
Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon
Handikappede Barns Foreldreforening
Hørselshemmede barns organisasjon
Hørselshemmedes Landsforbund
Humanetisk forbund
Institutt for samfunnsforskning
Kristent Pedagogisk Forum
KS
Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner
LO
Lærernes Yrkesforbund
Læringsmiljøseneteret
Montessori Norge
MOT
Nasjonalt utviklingssenter for barn og unge
NHO
Norges Døveforbund
Norges Handikapforbund
Norsk Forbund for Utviklingshemmede
Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring
Norsk Lektorlag
Norske Fag- og Friskolers Landsforbund
Norske Kveners Forbund
Norske Samers Riksforbund
Odin Stiftelsen
Organisasjonen mot offentlig diskriminering
Redd Barna
Riksmålsforbundet
Røde Kors
Rådet for psykisk helse
Rådgiverforum Norge
Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner

Skolelederforbundet
Skolenes landsforbund
Steinerskoleforbundet
Steinerskolenes foreldreforbund
Taterne/Romanifolkets Menneskerettighetsforening
Unge funksjonshemmede
UNICEF Norge
UNIO
Utdanningsforbundet
Virke
YS

Departementet har fått høringsinnspill fra:

Foreldreutvalget for grunnopplæringen
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring
Nasjonalt senter for læringsmiljø og atferdsforskning ved Universitetet i Stavanger
Språkrådet

Bergen kommune
Fredrikstad kommune
Herøy kommune
Lillestrøm kommune
Oslo kommune
Sarpsborg kommune
Trondheim kommune

Barnetrinnsnettverket i Ålesund
Helland Barneskule SFO
Jåtten skole
Ranheim skole
Sentralt ungdomsråd i Oslo
SFO-ledere i Alta Kommune
SFO-ledere i Lillestrøm kommune

Ansatte ved Kjeller SFO
FAU ved Asak skole
FAU ved Christi Krybbe skoler
Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon
LO
Lørenskog FAU
Montessori Norge
Nettverket for SFO
Norges Blindforbund
Redd Barna
Skolelederforbundet
Skolenes landsforbund
Steinerskoleforbundet
Tvillingforeningen
Utdanningsforbundet
Voksne for Barn

Yrkesseksjon kirke, kultur og oppvekst
i Fagforbundet Notodden
Yrkesseksjon kirke, kultur og oppvekst
i Fagforbundet Sandnes

I tillegg har departementet fått høringsinnspill fra 15 privatpersoner.

Departementet har mottatt høringsinnspill uten merknader fra:

Forsvarsdepartementet
Justis- og beredskapsdepartementet

Statistisk sentralbyrå

Norsk Tourette Forening

I tillegg har departementet mottatt høringsinnspill uten merknader fra to privatpersoner.

Synspunktene til høringsinstansene fra høringen er redegjort for i tilknytning til omtalen av de ulike forslagene. Innspillene fra høringsinstansene er tilgjengelige på nettsidene til regjeringen.

4 Gjeldende rett

4.1 Generelt

Skolefritidsordningen (SFO) er regulert i opplæringsloven § 4-5. Etter denne paragrafen plikter kommunen å ha et tilbud om SFO før og etter skoletid for elever på 1. til 4. trinn, og for elever med særskilte behov på 1. til 7. trinn. Paragrafen gir imidlertid ikke barna *rett* til en plass i SFO. Det betyr at kommunen ikke plikter å dimensjonere tilbudet sitt slik at alle som ønsker en plass faktisk får det. Hvilke regler kommunen har for blant annet inntak, opptakskrav og oppsigelse skal fastsettes i lokale forskrifter, jf. opplæringsloven § 4-5 femte ledd.

Departementet kan gi forskrift om gratis SFO, moderasjonsordninger og om innhold og oppgaver for SFO, jf. opplæringsloven § 4-5 sjette ledd.

Det er kommunen som fatter vedtak om plass i SFO, og et slikt vedtak kan på vanlig måte påklages etter reglene i forvaltningsloven. Siden SFO i dag ikke er en lovfestet rett for de enkelte elevene, er klageinstansens kompetanse begrenset til å ta stilling til om kommunens vedtak er fattet i tråd med de lokalt fastsatte rammene for tilbudet. Videre kan klageinstansen vurdere om det foreligger brudd etter de ulovfestede prinsippene

om myndighetsmisbruk (utenforliggende hensyn, vilkårlighet, grov urimelighet eller usaklig forskjellsbehandling).

4.2 Finansiering og moderasjonsordninger

Kommunene kan kreve at foreldrene dekker kostnadene til SFO, jf. opplæringsloven § 4-5 første ledd andre punktum. Det er ikke innført en makspris for SFO, og det er opp til kommunen å fastsette hvor mye en plass koster. Det er imidlertid selvkostbegrepet som skal legges til grunn, som vil si at foreldrebetalingen skal være begrenset til å dekke kommunens utgifter.

Opplæringsforskriften kapittel 2 regulerer ulike moderasjonsordninger i SFO. Fra skoleåret 2020–2021 ble det innført to moderasjonsordninger i SFO, henholdsvis inntektsgradert foreldrebetalning og gratis SFO for elever med særskilte behov på 5.–7. trinn. Fra skoleåret 2022–2023 ble det innført en tredje ordning med 12 timer gratis SFO for elever på 1. trinn som har plass i SFO. Ordningen ble fra skoleåret 2023–2024 utvidet til elever på 2. trinn, og fra skoleåret 2024–2025 ytterligere utvidet til elever på 3. trinn. De ulike moderasjonsordningene framgår nå av opplæringsforskriften §§ 2-2 til 2-4.

Forskriftens § 2-2 inneholder regelen om at kommunen skal tilby 12 timer gratis SFO per uke for elever på 1. til 3. trinn som har plass i SFO. Det framgår av § 2-2 første ledd andre punktum at kommunen ikke kan regne om de 12 timene til et gjennomsnitt over lengre tid enn en uke. Det følger av andre ledd at reglene om gratis SFO også gjelder dersom kommunene tilbyr SFO i skoleferiene.

Kommunen skal, så langt det er praktisk mulig, gi foreldrene tilbud om å fordele de tolv timene på alle dagene kommunen til vanlig har et tilbud om SFO, jf. opplæringsforskriften § 2-2 tredje ledd. Dette gjelder ikke ved tilbud om SFO i skoleferiene.

Reglene om gratis SFO er ikke til hinder for at kommunene krever betaling for kost, jf. § 2-2 fjerde ledd og § 2-3 andre ledd.

Moderasjonsordningene skal gjelde for den eller de skolefritidsordningene kommunen velger å benytte for å oppfylle plikten etter opplæringsloven § 4-5. Det betyr at der kommunen velger å benytte seg av private for å oppfylle plikten til å ha et tilbud om SFO, vil slike tilbud også omfattes av moderasjonsordningene.

Det er opp til hver enkelt kommune å bestemme hvordan de vil organisere SFO-tilbudet ut over kravene som er fastsatt i loven og for-

skriften. Kommunene står derfor fritt til å tilby gratis SFO i hele oppholdstiden, eller ha andre moderasjonsordninger i tillegg til de som er fastsatt i forskriften.

5 Høringsforslaget

I høringen foreslo departementet å lovfeste en rett til 12 timer gratis skolefritidsordning for 1. til 3. trinn. Departementet foreslo også endringer i forskriftshjemmelen i opplæringsloven § 4-5 siste ledd, for å presisere at departementet kan gi nærmere forskriftsregler om retten til gratis SFO.

Lovforslaget innebærer at det ikke er nødvendig å videreføre reglene i opplæringsforskriften § 2-2 første ledd første punktum om at kommunen skal gi 12 timer gratis SFO per uke til elever på 1. til 3. trinn som har plass i ordningen. Departementet foreslo derfor å oppheve § 2-2 første ledd første punktum. Departementet foreslo imidlertid å i hovedsak videreføre § 2-2 første ledd andre punktum til fjerde ledd med nærmere regler om blant annet organiseringen av de 12 timene gratis SFO i uken, men med noen språklige justeringer for å sikre henvisning til lovens § 4-5 andre ledd, og nødvendige presiseringer om organiseringen av de 12 gratistimene.

6 Høringsinstansenes syn

Om lag 60 høringsinstanser har uttalt seg om forslaget om å lovfeste en rett til 12 timer gratis skolefritidsordning for 1. til 3. trinn. Flertallet av høringsinstansene støtter forslaget helt eller delvis, blant annet *Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)*, *Likestillings- og diskrimineringsombudet*, *Nasjonalt senter for læringsmiljø og atferdsforskning ved Universitetet i Stavanger*, *LO*, *Nettverket for SFO*, *Skolenes Landsforbund*, *Utdanningsforbundet* og flere interesseorganisasjoner.

Flere av de som støtter forslaget peker på at gratis SFO er et viktig tiltak for de som ellers ikke har råd til SFO, og at en lovfesting styrker rettighetene til de aktuelle barna og foreldrene.

LO peker på at SFO kan hindre utenforskap, og skriver blant annet i sitt høringssvar:

Noen barn og unge risikerer at et manglende eller mangelfullt SFO-tilbud kan bli en av flere bidragsyttere som leder i retning av et senere utenforskap vis a vis arbeid og utdanning. *LO* er svært opptatt av tidlig innsats i forhold til særlig barn og unge som står i faresonen for å

havne i et utenforskap. Vi har derfor tidligere vurdert den suksessive innføringen av 12 timers gratis SFO for alle på 1.-3. årstrinn som svært positivt i dette bildet. En lovfesting vil ytterligere styrke barn og foreldres rettigheter.

Nasjonalt senter for læringsmiljø og atferdsforskning ved Universitetet i Stavanger støtter forslaget som et viktig inkluderingstiltak, og peker på at dette vil sikre at alle barn kan delta i både undervisning og fritidsaktiviteter, i tråd med reglene om skolemiljø. *IMDi* peker på forslaget som et inkluderingstiltak, og viser til at barn med innvandrerbakgrunn er overrepresentert i familier med vedvarende lavinntekt, og at ekstra utgifter kan være grunn nok til at noen foreldre velger å si nei til tilbud om SFO.

Redd Barna støtter forslaget, og peker på at SFO er en viktig arena for barns sosiale utvikling, lek og læring, og kan bidra til å utjevne sosiale forskjeller. Organisasjonen skriver videre:

En lovfestet rett innebærer at barnet får en juridisk sikret tilgang til gratis SFO, uavhengig av kommunens kapasitet og budsjettprioriteringer. Dette vil bidra til et mer rettferdig og forutsigbart tilbud for familiene, samtidig som det gir en klar rettslig forankring som forhindrer at tilbudet svekkes av politiske eller økonomiske prioriteringer lokalt.

Norges Blindeforbund støtter forslaget, under henvisning til at de støtter alle tiltak som styrker rettighetene til alle elever.

Bergen kommune støtter ikke forslaget. Kommunen viser til at de i dag har dimensjonert SFO-tilbudet sitt slik at alle som ønsker får plass, og at forslaget derfor ikke får direkte konsekvenser for dem. Kommunen viser imidlertid til at forslaget reduserer det lokale handlingsrommet og at det kan medføre utilsiktede konsekvenser for kommunenes økonomiske prioriteringer. *Fredrikstad kommune*, *Lillestrøm kommune* og *Sarpsborg kommune* støtter heller ikke forslaget, og har lignende innspill som Bergen kommune. *Trondheim kommune* støtter heller ikke forslaget, og skriver at de mener det ikke bør innføres en lovfestet rett til 12 timers gratis kjernetid i SFO for elever på 1.–3. trinn, så lenge skolefrie dager ikke er fullfinansiert fra staten.

Skolelederforbundet støtter heller ikke forslaget, og oppsummerer sitt høringsinnspill med å skrive:

Skolelederforbundet kan ikke stille seg bak å lovfeste 12 timer gratis skolefritidsordning for

elever på 1. til 3. trinn, før det sikres en bemanningsnorm, en heltidskultur, kompetansekrav til ansatte samt øremerkede midler til kommunene. Det vil bidra til å opprettholde kvaliteten på tilbudet og sikre at alle barn får et godt og inkluderende SFO-tilbud.

Flere av høringsinstansene, både de som støtter og de som ikke støtter høringsforslaget, ønsker at det innføres en bemanningsnorm i SFO. Blant høringsinstansene som ønsker dette er *Utdanningsforbundet*, *Nasjonalt senter for læringsmiljø og atferdsforskning ved Universitetet i Stavanger*, *Skolenes Landsforbund*, *Tvillingforeningen* og *Nettverket for SFO. Yrkesseksjon kirke, kultur og oppvekst i Fagforbundet Sandnes* mener det i dag er for lite folk i SFO, og at dette særlig påvirker de ansatte. *Redd barna* anbefaler myndighetene å sikre tilstrekkelig finansiering, slik at bemanningen i SFO kan økes, slik at barna som benytter seg av SFO-tilbudet i kommunene opplever det som trygt og godt. Også enkelte andre høringsinstanser mener at det bør stilles krav til kompetanse for de som skal ansettes i SFO. *LO* skriver at SFO må ha tilstrekkelig bemanning, herunder kvalifiserte SFO-ledere. *Utdanningsforbundet* peker på at evalueringen av implementeringen av rammeplanen for SFO tilsier at ressursituasjonen oppleves som verre etter at gratis SFO ble innført, og de skriver:

Selv om vi er positive til rettighetsforslaget er det likevel viktig for Utdanningsforbundet å gjenta i denne høringsuttalelsen at det i evalueringen av implementeringen av rammeplanen for SFO pekes på at ressursituasjonen for den enkelte SFO oppleves som forverret etter at gratis 12-timersplass ble innført. Ledere har i evalueringen svart på spørsmål om innføring av gratis 12 timers plass på SFO påpekt at økt antall som følge av ordningen har ført til at bemanningstettheten blir lavere. Det er også en andel (32 av 182) som mener at gratis deltidsplass fører til et dårligere tilbud for barna. I tillegg forteller SFO-ansatte at det er færre voksne og trangere budsjetter, noe som påvirker muligheten til å oppfylle kravene i rammeplanen. Det er viktig at en rett til 12 timer gratis SFO ikke går på bekostning av kvaliteten og bemanningen i skolefritidsordningen. For å sikre et godt og likeverdig tilbud for alle elever i skolefritidsordningen (SFO/AKS), uavhengig av elevenes forutsetninger og behov for tilrettelegging, mener Utdanningsforbundet at det må innføres nasjonale krav til bemanning og til pedagogisk kompetanse i personalet. Inn-

holdet i tilbudet må bygge på og støtte opp under rammeplan for skolefritidsordningen, slik at barnas behov for fritid og lek ivaretas.

Likestillings- og diskrimineringsombudet peker også på bemanning som en utfordring og skriver at de har erfaring med at mange barn med funksjonsnedsettelse ikke får den assistansen de har behov for i SFO-tiden, da det ofte er knappe ressurser og lite personale. Ombudet mener dette kan føre til at funksjonshemmede barn ikke får den tilretteleggingen de har behov for på SFO for å bli inkludert eller for å assistere barnet med ulike oppgaver, og at det er behov for ekstra midler til bemanning i SFO-tiden for at man skal kunne gi alle barn et likeverdig tilbud. Ombudet skriver også at

retten til assistanse eller tilrettelegging på SFO kan utledes av både likestillings- og diskrimineringsloven § 21, opplæringsloven og av helse- og omsorgstjenestelovgivningen. At regler om tilrettelegging og assistanse står i ulike lover kan føre til at funksjonshemmede elever faller mellom to stoler og at de ender med å ikke få den tilretteleggingen de har krav på.

Flere av høringsinstansene, både de som støtter og ikke støtter forslaget, peker på viktigheten av å tilrettelegge SFO for de med særskilte behov. *Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO)* støtter forslaget, men påpeker at det er viktig at rettighetene i lovens § 4-5 om tilpasninger for de som trenger det sikres i praksis, slik at SFO faktisk er et reelt inkluderende og godt tilbud for alle barn. *Norges Blindeforbund* mener at SFO i store deler av landet i praksis ikke gir et godt nok tilbud til barn med funksjonsnedsettelse, herunder svaksynte og blinde elever, og at de derfor oppfordrer til at man ser på hvordan man kan styrke lovverket for å sikre et likeverdig tilbud i SFO også for denne gruppen elever. *LO* mener at barn som har ekstra ressurser i undervisningstiden, bør få disse ressursene med seg over til SFO-tiden. Enkelte andre høringsinstanser har også tilsvarende innspill om at det er viktig å sikre og å styrke rettighetene til de som trenger tilpasninger og tilrettelegging.

Enkelte høringsinstanser har innspill til innholdet i SFO. Blant annet mener *Skolelederforbundet* at man i iveren etter å sikre deltakelse for alle, har mistet muligheten til å arbeide for kvalitet i SFO. *Utdanningsforbundet* peker på at evalueringen av implementeringen av rammeplanene for SFO tilsier at innføring av gratis deltidsplass fører til at ressursituasjonen oppleves som verre, noe som

gir et dårligere tilbud for barna. *Språkrådet* mener at skolefritidsordningen med de rette forutsetningene kan være en god arena for språklig utvikling. *Språkrådet* skiver videre at en eventuell økning i antall barn på SFO som følge av forslaget innebærer at det må stilles relevante krav til skolefritidsordningene som en arena for språkutvikling.

Få høringsinstanser har gitt konkrete innspill om eventuelle økonomiske konsekvenser av forslaget om å innføre en rett til 12 timer gratis SFO. *Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG)* er imidlertid uenig i departementets vurdering i høringsnotatet, og skriver blant annet:

Etter vår vurdering står departementets konstatering av at ordningen allerede er fullfinansiert i strid med funnene i evalueringsrapporten [...]. Det er i alle fall etter vår vurdering tydelig at finansieringen ikke har kommet fram dit den skal. Flere deltakere i SFO uten forholdsmessig økning av antall ansatte vil særlig gå utover elever med spesielle behov eller utfordringer. For at vi skal kunne gi vår fulle støtte til dette forslaget og for å sikre at innføringen av rett til SFO i praksis ikke går utover kvaliteten i SFO og etterlevelsen av rammeplanen, må det i tillegg til reell fullfinansiering stilles krav til bemanning, både antall og kompetanse, og arealer.

Flere høringsinstanser har lignende innspill, og mener SFO ikke er fullfinansiert i dag. Blant de som mener dette er *Skolelederforbundet*, *Redd Barna* og *Trondheim kommune*. Også *Oslo kommune* har lignende innspill og skriver:

Oslo kommune erfarer at den økonomiske kompensasjonen for deltidsplasser ikke er tilstrekkelig for å dekke de reelle utgiftene forbundet med deltidsplass. Særlig går dette ut over bemanning, som den største utgiftsposten, og muligheten for å rekruttere fagkompetente medarbeidere. Med økningen av elever i SFO/AKS-ordningen erfares det at flere barn med særskilte behov benytter seg av tilbudet. Dette påvirker skolene og er ikke begrenset av sosiodemografiske faktorer. Det er derfor særlig avgjørende med tilstrekkelig finansiering for å møte de reelle behovene i arbeidet med barn med særskilte behov, og for å sikre at dette ikke går ut over skolens ordinære driftsbudsjett

Flere høringsinstanser mener at tilskuddet til SFO må øremerkes for at pengene faktisk skal komme

SFO til gode. Blant de som ønsker dette er *Yrkesseksjon kirke, kultur og oppvekst i Fagforbundet Sandnes*, *Nettverket for SFO, SFO-ledere i Lillestrøm kommune* og organisasjonen *Voksne for Barn*. Også *Skolelederforbundet* ønsker øremerkede midler og skriver:

Selv om Kunnskapsdepartementet i forslaget skriver at en lovfesting av 12 timer gratis SFO for elever fra 1. til 3. trinn ikke vil få videre økonomiske konsekvenser, er det allerede store økonomiske utfordringer knyttet til ordningen slik den fungerer nå. En av hovedutfordringene er derfor at midlene fra staten ikke er øremerkede. Selv om staten har fullfinansiert ordningen, har ikke disse midlene nødvendigvis kommet ut til den enkelte SFO via kommunen. Dette skaper en situasjon med for mange elever og for få ansatte, noe som gjør det vanskelig å oppfylle kravene i rammeplanen og tilrettelegge for elever med særskilte behov.

De fleste som støtter lovforslaget, støtter også direkte eller indirekte forslaget om å fastsette nærmere regler om retten til gratis skolefritidsordning i opplæringsforskriften. *Skolelederforbundet* mener imidlertid organiseringen av de 12 gratistimene bør være mer fleksible for foreldrene.

Redd Barna mener at lovforslaget er et skritt i riktig retning, men oppfordrer myndighetene til å innføre gratis deltidsplass på SFO også for 4. trinn. *Redd Barna* skriver i den anledning:

Et helhetlig tilbud for hele småskoletrinnet vil bidra til at flere barn får like muligheter til å delta i SFO over tid og unngå brå overgangskostnader for familier når barnet går fra 3. til 4. trinn.

Enkelte andre høringsinstanser har lignende innspill som *Redd Barna*. Noen høringsinstanser mener også at gratis SFO bør utvides til heltidsplass, og ikke kun gjelde 12 timer i uken, og enkelte mener at det bør lovfestes en rett til SFO for elever på 1. til 7. trinn med særskilte behov.

7 Departementets vurdering

Dagens forskriftsregler om 12 timer gratis SFO per uke for elever på 1. til 3. trinn gjelder kun for de som har plass i ordningen. Som påpekt i punkt 4 om gjeldende rett, har kommunen en plikt til å ha et tilbud om SFO for elever på 1. til 4. trinn,

men elevene har ikke en rett til plass. Det betyr at kommunen ikke plikter å dimensjonere tilbudet sitt slik at alle som ønsker en plass faktisk får det. De som ikke har plass, vil ikke kunne nyttiggjøre seg av moderasjonsordningene i forskriften, inkludert 12 timer gratis SFO på 1. til 3. trinn.

Departementet er ikke kjent med at det generelt er en utfordring i kommunene at elever som ønsker det ikke får plass i SFO, og det har heller ikke kommet innspill i høringen som tilsier at dette er en utfordring. En lovfesting vil likevel styrke rettighetene til elevene og foreldrene, og sikre at alle elever på 1. til 3. trinn får 12 timer gratis SFO i uka dersom de ønsker det, både nå og framover. En lovfesting av individuelle rettigheter for barna i den aktuelle gruppen vil dermed sikre at kommunene prioriterer sitt SFO-tilbud, både nå og framover. Departementet bemerker også at flere høringsinstanser har pekt på at gratis SFO er positivt for inkludering og barnas sosiale miljø, noe en lovfesting vil forsterke.

Det er riktig, som enkelte kommuner påpeker, at forslaget i utgangspunktet vil redusere det lokale handlingsrommet. Som påpekt over er det imidlertid ikke utfordringer i dag med at de som ønsker SFO-plass ikke får det, og de reelle konsekvensene for kommunenes handlingsrom må derfor, på kort sikt, anses å være svært begrenset. På lengre sikt vil dette kunne få større reelle konsekvenser, dersom kommunene ønsker å gjøre andre prioriteringer enn i dag. Departementet mener imidlertid at det ikke bør være en del av kommunenes handlingsrom å kunne velge bort minst 12 timer SFO til barna på 1. til 3. trinn.

Vedtak om SFO kan påklages etter reglene i forvaltningsloven. Med en lovfesting av rett til SFO, vil klageinstansen få kompetanse til å vurdere om lovens rettigheter er oppfylt, og lovfestingen vil kunne føre til mer saksbehandling både for kommune som førsteinstans og for klageinstansen. Departementet har ikke fått innspill om at forslaget vil føre til vesentlig økt ressursbruk til klagebehandling.

Enkelte høringsinstanser viser til evalueringen av implementering av rammeplan for SFO, og mener evalueringen gir et negativt bilde av innføringen av gratis SFO. Innføringen av gratis deltidsplass i SFO har ført til en økning i antall barn. Dette er etter departementets oppfatning en villet og positiv effekt. Som evalueringsrapporten peker på, opplever også noen ledere dette som at gratis deltidsplass bidrar til inkludering og fellesskap. Rapporten peker imidlertid også på at mange ansatte opplever at det er for lite tid og ressurser til utviklingsarbeid.

Departementet er godt kjent med evalueringen, som gir verdifull kunnskap til det videre arbeidet med å styrke og videreutvikle SFO. Regjeringen har prioritert 10 mill. kroner til utvikling av kompetanse og kvalitet i SFO hvert år siden 2022. Utdanningsdirektoratet har som følge av dette blant annet pilotert et etterutdannings-tilbud for SFO-ledere, og fått oppdrag om utvikling av digitale ressurser for kompetanseutvikling i SFO. Videre er 550 mill. kroner av veksten i kommunenes frie inntekter i 2025 særskilt begrunnet med økt bemanning i SFO.

Flere av høringsinstansene ønsker en bemanningsnorm i SFO, og noen mener det er behov for å stille krav om kompetanse for ansatte i SFO. Dette var ikke en del av høringen, og departementet gjør ikke en inngående vurdering av disse innspillene. Departementet bemerker likevel at bemanningsnormer og kompetansekrav i utgangspunktet kan sikre ressurser til sektoren, men at det ikke er gitt at dette er den beste bruken av personellressurser samlet sett. Regler om bemanning og kompetanse vil innskrenke kommunenes handlefrihet og fleksibel bruk av personellressursene. Kommunene organiserer SFO forskjellig, og det er ikke nødvendigvis hensiktsmessig å lage bindinger på hvordan kommunene kan utnytte ansatte i SFO til det beste for barna.

Det har kommet enkelte innspill om å øke antall gratis SFO-timer i uka, samt innspill om å lovfeste retten også til elever fra 1. til 7. trinn med særskilte behov. Det å øke antall timer gratis SFO i uka, vil ha økonomiske og bemanningsmessige konsekvenser, og er ikke utredet.

Når det gjelder innspill om tilrettelegging, bemerker departementet at det framgår av dagens regler i opplæringsloven § 4-5 andre ledd at aktivitetene i SFO «skal vere tilpassa alderen, funksjonsevna og interessene til barna». Videre framgår det at barna i SFO skal «få omsorg og bli passa godt på, og barn med nedsett funksjonsevne skal få gode utviklingsvilkår». Dette innebærer at SFO skal tilpasses og tilrettelegges for barn med behov for særskilt tilrettelegging. Dette gjelder alle barn i SFO, og følgelig også de som etter forslaget får en rett til 12 timer gratis SFO. Lovforslaget gjør ikke endringer i dagens andre ledd i § 4-5.

Departementet foreslår at det innføres en rett til 12 timer gratis SFO per uke for elever på 1. til 3. trinn, i tråd med høringsforslaget. Se forslaget til nytt andre ledd i opplæringsloven § 4-5.

Lovforslaget innebærer at det ikke er nødvendig å videreføre reglene i opplæringsloven § 2-2 første ledd første punktum om at kommunen

skal gi 12 timer gratis SFO per uke til elever på 1. til 3. trinn som har plass i ordningen. Departementet tar derfor sikte på å oppheve § 2-2 første ledd første punktum, i tråd med forslaget i høringen, tidsnok til at endringene vil kunne tre i kraft samtidig som de foreslåtte lovendringene.

I tråd med høringsforslaget tar departementet for øvrig sikte på å videreføre dagens forskrift § 2-2, med noen språklige justeringer for å sikre henvisning til lovens § 4-5 andre ledd, og nødvendige presiseringer om organiseringen av de 12 gratistimene. Også denne forskriftsendringen tar departementet sikte på å gjennomføre tidsnok til at endringene trer i kraft sammen med de foreslåtte lovendringene.

Departementet foreslår, i tråd med høringsforslaget, å endre forskriftshjemmelen i opplæringsloven § 4-5 siste ledd, slik at det presiseres at departementet kan gi nærmere forskriftsregler om retten til gratis SFO. Endringen er ment å fange opp at innholdet i forskriftens § 2-2 vil gi nærmere regler om den lovfestede retten til 12 timer gratis SFO i uka for elever fra 1. til 3. trinn, jf. beskrivelsen over av planlagte forskriftsendringer i tråd med høringsforslaget. Departementet foreslår også mindre språklige justeringer i forskriftshjemmelen.

Den rettigheten til gratis SFO som forslaget lovfester, er begrenset til elever på 1. til 3. trinn, og videre begrenset til 12 timer SFO i uka. For skolenes SFO-tilbud ut over dette, gjelder dagens regler med utgangspunktet i opplæringsloven § 4-5 om at kommunen skal ha tilbud om SFO før og etter skoletid for elever på 1. til 4. trinn og for elever med særlige behov på 1. til 7. trinn, og at kommunene kan kreve kostnadene til SFO dekket av foreldrene.

Departementet gjør oppmerksom på at kommunen fortsatt skal ha lokale forskrifter om bl.a. opptakskriterium, opptaksperiode og oppsigelse, jf. opplæringsloven § 4-5. Elever som søker på plass i tide, i tråd med de lokale forskriftene, vil ha rett til 12 timer gratis SFO fra det aktuelle skoleåret. For elever som søker etter søknadsfristen, gjelder retten til gratis SFO fra det tidspunktet de får plass.

8 Økonomiske og administrative konsekvenser

Ved innføringen av forskriftsregler om 12 timer gratis SFO til elever fra 1. til 3. trinn, ble kommunene kompensert for at alle elevene på disse trinnene kunne benytte seg av ordningen (100% dekningsgrad). Kommunene er følgelig allerede

kompensert for at alle elever fra 1. til 3. trinn skal få 12 timer gratis SFO i uka. Forslaget om å lovfeste en rett til gratis SFO for denne gruppen vil derfor ikke ha økonomiske konsekvenser. Forslaget vil likevel begrense kommunenes handlingsrom i dimensjoneringen av sine SFO-tilbud. Som påpekt i vurderingen over, må denne begrensningen antas å ha liten reell betydning for kommunene.

Som følge av innføringen av 12 timer gratis SFO, har antallet elever som benytter seg av et SFO-tilbud økt vesentlig. Dette har også flere av høringsinstansene påpekt i sine høringssvar. En rettighetsfesting vil kunne føre til større bevissthet om gratis SFO, og dermed føre til en økning i antall barn i SFO. Det er imidlertid ikke grunn til å tro at lovforslaget her vil føre til en ytterligere stor økning i søknader til kommunene om plass i SFO.

Som påpekt i punkt 4 om gjeldende rett, kan vedtak om SFO påklages etter reglene i forvaltningsloven. Med en lovfesting av rett til SFO, vil klageinstansen få kompetanse til å vurdere om lovens rettigheter er oppfylt. Departementet har ikke fått innspill i høringen som indikerer at dette vil bli mer ressurskrevende for klagebehandlingen enn i dag.

Departementet legger til grunn at forslaget ikke vil ha vesentlige administrative konsekvenser.

Når det gjelder innspillene om at SFO er underfinansiert, viser departementet til kompensasjonen for innføring av 12 timer gratis SFO nevnt over. Kommunene er både kompensert for bortfall av foreldrebetaling og for kommunenes egenfinansiering for å ha SFO-tilbud 11 måneder i året for alle barn på de aktuelle trinnene inkludert opprettelse av nye plasser. Departementet anser derfor 12 timer gratis SFO til elever fra 1. til 3. trinn å være fullfinansiert fra statens side. Departementet ser at den store økningen i antall barn i SFO har vært utfordrende bemanningsmessig, og vil påpeke at 550 mill. kroner av veksten i kommunenes frie inntekter i 2025 er særskilt begrunnet med økt bemanning i SFO.

Flere høringsinstanser mener at tilskuddet til SFO bør øremerkes, slik at kommunene faktisk bruker de tiltenkte midlene på SFO. Departementet vil peke på at den aktuelle rettighetsfestingen av 12 timer gratis SFO i seg selv er styrende for kommunenes bruk av midler, og at en øremerking vil medføre en ytterligere begrensning av kommunenes handlingsrom. Generelt påpeker departementet at øremerking ikke er i tråd med statlig rammestyring av kommunesektoren, som skal legge til rette for at det er handlingsrom til lokale tilpasninger av tjenestene.

9 Merknader til lovforslaget

Til § 4-5

Andre ledd er nytt, og innebærer at elevene på 1. til 3. trinn får en individuell rett til 12 timer gratis SFO per uke. Dette innebærer at kommunene må dimensjonere sitt tilbud om SFO slik at alle som ønsker rettigheten oppfylt, får det.

Retten til gratis SFO er begrenset til elever på 1. til 3. trinn, og videre begrenset til 12 timer SFO i uka. For skolenes SFO-tilbud ut over dette, gjelder de øvrige reglene i § 4-5 om SFO.

Forslaget til nytt andre ledd innebærer at dagens andre til femte ledd blir *tredje til sjette ledd*.

Tidligere sjette ledd, som nå er nytt *syvende ledd*, justeres slik at loven gir hjemmel for at departementet også kan gi nærmere forskriftsregler om den nye retten til 12 timer gratis SFO for elever på 1. til 3. trinn.

Kunnskapsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i opplæringslova (rett til 12 timer gratis skolefritidsordning i uken for elever på 1. til 3. trinn).

Vi **HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i opplæringslova (rett til 12 timer gratis skolefritidsordning i uken for elever på 1. til 3. trinn) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag
til lov om endringer i opplæringslova
(rett til 12 timer gratis skolefritidsordning
i uken for elever på 1. til 3. trinn)

I

I lov 9. juni 2023 nr. 30 om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa gjøres følgende endringer:

§ 4-5 nytt andre ledd skal lyde:

Elevar på 1. til 3. trinn har rett til 12 timar gratis skolefritidsordning per veke.

Andre til femte ledd blir tredje til sjette ledd

Sjette ledd blir nytt syvende ledd og skal lyde:

Departementet kan gi forskrift om *retten til skolefritidsordning*, gratis skolefritidsordning, moderasjonsordningar og *innhald i* og oppgåver for skolefritidsordninga.

II

Loven gjelder fra den tiden Kongen fastsetter.

=====

