

Utvalget for framtidens fellesskole

Notat



Til: Utvalget

Dato:

Fra: Sekretariatet

Saksnr.:

Sak 6-9 B. SFO og heldagsskole

Skolefritidsordningen (SFO) og heldagsskole er temaer som har vært nevnt som aktuelle for utvalget. Også i utvalgets diskusjoner av tiltak mot sosial ulikhet har SFO og heldagsskole vært nevnt.

Dette notatet gir en kort innføring om SFO og rammene for dagens tilbud, om tidligere forslag om å innføre heldagsskole og aktuelle problemstillinger knyttet til dette. Notatet inneholder ikke en fullstendig utredning av disse spørsmålene, men skal gi grunnlag for at utvalget kan ta stilling til om dere ønsker å utrede dette videre.

1 Innledning

Skolefritidsordningen (SFO) skal i dag være noe annet enn skole og barnehage, og den regnes ikke som en del av opplæringen i skolen. Ordningen ble lovfestet etter innføring av skolestart for 6-åringer, og er regulert gjennom opplæringslovens § 4-5.

Skolefritidsordningen (SFO) har gått fra å være et uregulert tilbud til en mer strukturert ordning med nasjonale føringer. Likevel er det fortsatt store variasjoner i kvalitet og innhold mellom kommunene (Caspersen et al., 2024; Wendelborg et al., 2018).

Dette notatet skal gi utvalget grunnlag til å ta stilling til om dere vil se nærmere på tiltak for å heve innhold og kvalitet i SFO, og om heldagsskole eller lignende tilbud er noe dere ønsker å utrede nærmere. Ønsker utvalget å se på om SFO skal være et annet tilbud i framtidens skole enn i dag? Og hva må i så fall gjøres med tilbudet?

2 Om SFO og rammene for dagens tilbud

Opplæringsloven gir kommunen plikt til å ha et tilbud om skolefritidsordning (SFO) før og etter skoletid for elever på 1. – 4. årstrinn og for barn med særskilte behov på 1. – 7. årstrinn. Dette innebærer at ikke hver skole må ha en egen SFO, men at kommunen må ha et SFO-tilbud. Kommunens plikt til å ha skolefritidsordning gjelder skoleåret. Kommunene må ikke ha SFO-tilbud i feriene, men i praksis har mange kommuner det.

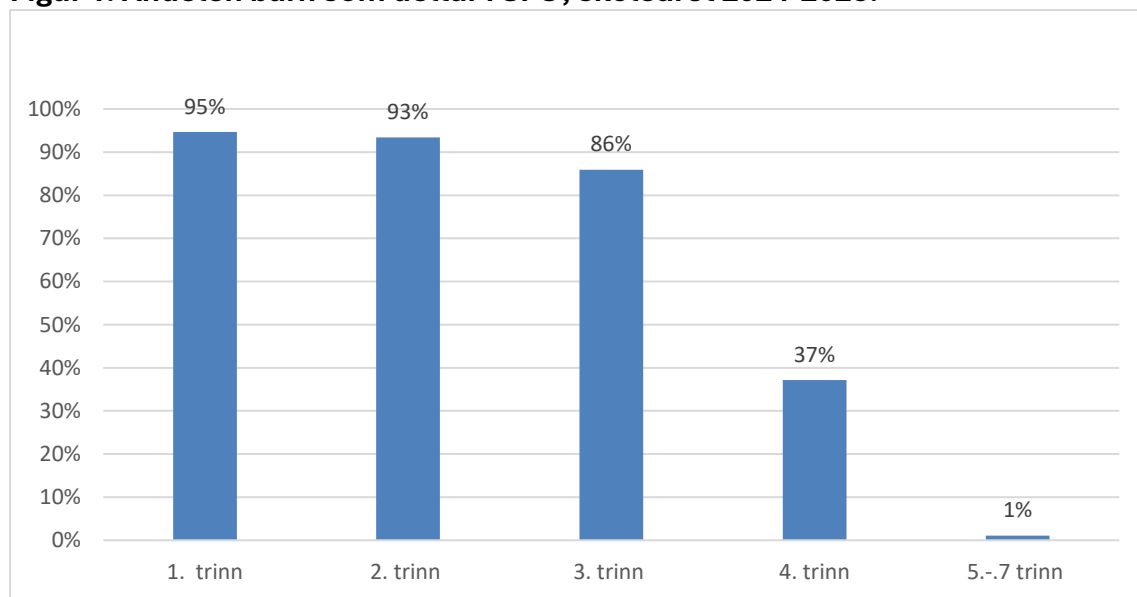
SFO er et frivillig tilbud, i motsetning til grunnskoleopplæringen. Opplæringsloven gir i dag ikke elevene *rett* til plass i SFO. Det betyr at kommunen ikke plikter å dimensjonere tilbudet sitt slik at alle som ønsker en plass faktisk får det. Stortinget har nylig vedtatt å lovfeste en rett til 12 timer gratis SFO i uken for elever på 1.-3. trinn. Dette innebærer at kommunene framover får plikt til å gi elever på 1.-3. trinn plass på SFO tilsvarende minimum 12 timer i uka. I lovproposisjonen er endringen begrunnet slik:

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 (Prop. 160 L (2024–2025)).

Ut over dette, kan kommunene kreve kostnadene til SFO dekket gjennom foreldrebetaling. Kommunen kan velge om de ønsker å dekke kostnader for hele eller deler av tilbudet. Dette bidrar til at det er stor variasjon i foreldrebetaling i SFO mellom kommunene (Halkjelsvik & Lund, 2019). Det er selvkostbegrepet som skal legges til grunn; foreldrebetalingen skal være begrenset til å dekke kommunens utgifter.

Ordningen med 12 timer gratis SFO ble innført for førsteklassinger fra høsten 2022, og ordningen har gradvis blitt utvidet til 2. og 3. trinn. Kommunene er kompensert for ordningen gjennom økninger i rammetilskuddet. Samlet er det i perioden 2022-2025 bevilget 5 382 millioner kroner til å dekke kommunenes utgifter til gratis SFO.

Figur 1: Andelen barn som deltar i SFO, skoleåret 2024-2025.



Kilde: Utdanningsdirektoratet

Når det gjelder innholdet i SFO-tilbudet, gir opplæringsloven § 4-5 andre ledd følgende føringer for dette:

«Kommunen skal leggje til rette for leik og kultur- og fritidsaktivitetar i skolefritidsordninga. Aktivitetane skal vere tilpassa alderen, funksjonsevna og interessene til barna. I skolefritidsordninga skal barna få omsorg og bli passa godt på, og barn med nedsett funksjonsevne skal få gode utviklingsvilkår.»

SFO skal altså ikke innebære pedagogisk aktivitet forstått som opplæringsaktivitet.

Det er ikke krav til bemanning eller kompetanse for personalet som jobber i SFO. Det er heller ingen nasjonal fastsatt tidsramme for tilbudet, ut over de 12 timene som nå er lovfestet. Det innebærer at det er stor variasjon mellom kommunene i når på dagen, og hvor lenge på ettermiddagen, SFO er åpent.

Utdanningsdirektoratet har laget nettressurser om kvalitetsutvikling i SFO for å støtte kommuner, skoler og skolefritidsordninger. Nettressursene inneholder nyttig informasjon, kompetansepakker og oversikt over regelverket om SFO:

<https://www.udir.no/utdanningslopet/sfo/>. Det er nylig opprettet bachelor-utdanning i skolefritidspedagogikk ved Universitetet i Stavanger, Nord Universitet og Høgskulen på Vestlandet.

3 Evalueringer av SFO-tilbudet

I 2018 ble det gjennomført en evaluering av SFO-tilbudet som viste at det var stor variasjon mellom kommunene, både når det gjelder hvordan kommunene prioriterer, hvordan SFO-ene er organisert, hva slags innhold de har, hva slags kompetanse de ansatte har, hvordan ulike grupper barn inkluderes og hva foreldrene må betale for tilbudet (Wendelborg et al., 2018). Som et tiltak for å heve kvaliteten og bidra til et mer likeverdig tilbud, ble det innført en rammeplan for SFO i 2021. Rammeplanen utdyper kravene i opplæringsloven til innholdet i SFO.¹ Kommunene har frihet til å tilpasse SFO lokalt, men må følge rammeplanens verdigrunnlag og målsettinger.

Innføringen av rammeplanen for SFO ble evaluert av NTNU samfunnsforskning (Caspersen et al., 2024). Evalueringen viser at rammeplanen foreløpig ikke har blitt den integrerte delen av arbeidet i SFO som den var ment å være. Begrensede ressurser og mangel på tid til å arbeide med rammeplanen trekkes frem som en hovedforklaring. Rapporten peker også på at kvaliteten på SFO-tilbudet utfordres av at det er flere barn på SFO enn før og færre ressurser. Evalueringen av rammeplanen viser at det fortsatt er variasjon i kvaliteten på tilbudet mellom kommuner, og at kvaliteten utfordres av økt antall barn og begrensede ressurser. Den pekte også på at det er et stort behov for kompetanseheving, og mange ansatte etterspør faglig støtte (Caspersen et al., 2024).

Innføringen av gratis deltidsplass i SFO har økt deltakelsen. Evalueringen viser at noen SFO-ledere opplever at gratis deltidsplass bidrar til inkludering og fellesskap, mens andre rapporterer om negative økonomiske og praktiske konsekvenser for tilbudet

¹ Dere kan lese rammeplanen for SFO her: [Rammeplan for SFO | udir.no](https://www.udir.no/utdanningslopet/sfo/)

(Caspersen et al., 2024). Noen 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. Flere peker også på at SFO generelt har for lav bemanning og for lite ressurser til å kunne gi et tilfredsstillende tilbud til alle barn, spesielt barn med behov for særskilt tilrettelegging.

4 Tidligere forslag om SFO og heldagsskole

Det er flere utredninger de senere årene som har anbefalt å styrke kvaliteten i SFO, og å innføre heldagsskole for de første trinnene på barneskolen.

Ekspertutvalget om kjønnsforskjeller i skoleprestasjoner (Stoltenbergutvalget) foreslo å innlemme SFO i en helhetlig skoledag for 1.-4. klasse (NOU 2019:3). Forslaget innebar ikke å utvide timetallet til undervisning, men blant annet at barna skulle gjøre ferdig lekser på skolen og at skoledagen skulle inneholde mer fysisk aktivitet og frilek.

Ekspertgruppen om betydningen av barnehage, skole og SFO for sosial utjevning og sosial mobilitet (Løken- gruppen) kom med flere tydelige anbefalinger knyttet til SFO og heldagsskole (Kunnskapsdepartementet, 2024). Gruppen pekte på at SFO har et stort potensial for å bidra til sosial utjevning, men at kvaliteten varierer. De anbefalte derfor å styrke kvaliteten i SFO gjennom økt kompetanse blant ansatte, bedre ledelse og mer systematisk innhold i tråd med rammeplanen.

Løken-gruppen anbefalte også at det utredes en modell for heldagsskole særlig for de yngste elevene (1.–4. trinn), som et tiltak for å fremme sosial utjevning og bedre læringsmiljøer. Målet er ikke å øke antall undervisningstimer, men å spre dem utover dagen slik at barna får mer tid til lek, fysisk aktivitet og måltider i løpet av skoledagen. Ved å legge leksearbeid til skoledagen, reduseres forskjeller i støtte hjemmefra. Gruppen argumenterer med at en heldagsskolemodell kan gi barn fra ulike bakgrunner en mer stabil og trygg hverdag, med tydelig struktur og innhold (Kunnskapsdepartementet, 2024).

Det er et ønske fra mange i sektoren om en bemanningsnorm for SFO. Dette har blitt fremmet i mange sammenhenger, blant annet i forbindelse med arbeidet med stortingsmeldingen *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*, ny opplæringslov og nå sist i høringen av forslaget om å lovfeste rett til 12 timer gratis SFO (Prop. 160 L (2024–2025), punkt 6).

5 Sentrale problemstillinger om heldagsskole og SFO

Dersom utvalget ønsker å se nærmere på en videreutvikling og kvalitetsheving av SFO-tilbudet, og eventuelt heldagsskole eller andre tiltak for en mer helhetlig skoledag, er det flere problemstillinger det kan være aktuelt å se nærmere på.

Som vist over, har flere utredninger anbefalt endringer i innholdet i SFO og/eller innføring av heldagsskole som tiltak for sosial utjevning, bedre læring, mer fysisk aktivitet og lek i skolehverdagen og en mer helhetlig dag for elevene på de lavere trinnene. Under drøfter vi kort sentrale argumenter for og imot innføring av heldagsskole, og peker på problemstillinger som eventuelt bør utredes nærmere hvis utvalget ønsker å gå videre med å se på dette som aktuelle tiltak.

Å endre innretning og krav til innholdet i SFO kan være et mindre omfattende tiltak som også eventuelt kan utredes nærmere. En del av problemstillingene under vil også gjøre seg gjeldende hvis man skal endre kravene til innhold i SFO, blant annet økonomi, kommunal handlefrihet og spørsmålet om kompetanse- og bemanningskrav.

5.1 Mulige fordeler ved endringer

De aller fleste barn på 1. og 2. trinn går på SFO, og etter at det ble innført 12 timer gratis SFO på 3. trinn har deltakelsen der også økt betraktelig. Selv om SFO formelt er et frivillig tilbud, er realiteten at de fleste barn går på SFO, spesielt på de laveste trinnene. Med økt deltakelse i arbeidslivet for kvinner og målet om at flest mulig skal være i full stilling, sier det seg selv at behovet for SFO er større i dag enn for en del tiår siden da arbeidsdeltakelsen ikke var like høy.

Det kan framstå som både kunstig og lite ønskelig at skoledagen for de yngste barna i dag er delt opp mellom to tilbud med såpass ulike rammer, innhold og krav til kvalitet og bemanning. I praksis er de fleste elever på 1.-3. trinn på skolen fra kl. 08.30 til 15.30 uansett, og for de laveste trinnene utgjør SFO-tiden en betydelig del av deres skoledag, selv om dette ikke er en del av opplæringen. Dette tilsier også at forholdene på SFO påvirker læringsmiljøet.

Å spre undervisningstimene mer utover dagen vil kunne bidra til at barna får mer tid til lek, fysisk aktivitet og måltider i løpet av skoledagen, slik Løken-gruppen skriver.

Elever med funksjonsnedsettelse eller som av andre årsaker har behov for særskilt tilrettelegging opplever ofte at SFO-tilbudet ikke i tilstrekkelig grad ivaretar dem. Det gikk blant annet fram i evalueringen fra 2018 at foreldre til barn med behov for særskilt tilrettelegging vurderte SFO-tilbudet mer negativt enn øvrige foreldre, og opplever at aktiviteter og innhold er mindre tilpasset deres barn enn den øvrige barnegruppen (Wendelborg et al., 2018). Evalueringen av rammeplanen viser lignende funn.

En annen fordel man kunne se for seg ved å endre innretningen på SFO eller innføre heldagsskole, er å innlemme fritidsaktiviteter og idrett i tilbudet og dermed gjøre disse tilbudene tilgjengelige for flere barn. En slik organisering kan både bidra til sosial utjevning, mer fysisk aktivitet og kanskje også bedre folkehelse. For barna og familiene vil det være en fordel at aktivitetstilbud er innlemmet i SFO/skolehverdagen, slik at ettermiddagen og kvelden kunne brukes mer sammen med familien.²

5.2 Mulige betenkeligheter og aktuelle problemstillinger ved endringer

Samtidig er det en rekke problemstillinger utvalget må se nærmere på dersom dere ønsker å ta stilling til heldagsskole som tiltak.

For det første vil både det å heve kvaliteten på SFO for eksempel gjennom økte krav til bemanning, og å innlemme idrett- og aktivitetstilbud i en heldagsskole, innebære betydelige kostnader. Også Løken-gruppen framhevet at utvidelse til heldagsskole vil være et kostbart tiltak. Både Stoltenberg-utvalget og Løken-gruppen peker imidlertid på at en heldagsskole med økt kvalitet kan gi stor samfunnsøkonomisk gevinst over tid –

² Se for eksempel denne kommentarartikkelen: [Heldagsskolen som forsvant](#).

særlig ved å redusere kjønnsforskjeller og sosiale ulikheter i utdanning og senere livsløp. Stoltenberg-utvalget anslo at innføring av en obligatorisk heldagsskole for 1.–4. trinn ville koste omtrent åtte milliarder kroner årlig (NOU 2019:3, 2019). Dette tallet er ikke helt overførbart til dagens situasjon, ettersom kommunene nå er kompensert for innføringen av 12 timer gratis SFO i uka.

Et annet argument som trekkes fram mot innføring av heldagsskole, er bekymringer for at dette vil føre til mer teoretisk undervisning og at uttrykte ambisjoner om å gi plass til mer lek og et bredt innholds- og aktivitetstilbud ikke vil bli fulgt opp i praksis.³ Andre motargumenter som kan trekkes fram, er at en lengre skoledag kan gå på bekostning av barns frie lek, fritidsaktiviteter og tid med familien. Det pekes også på at barn trenger pauser og variasjon, ikke mer struktur i hverdagen.

En av kritikkene mot Løken-gruppens forslag om heldagsskole, er at gruppen anbefaler det skal være mer systematisk veiledet lek. Det betyr at leken ikke bare skal være fri og spontan, men også ha en strukturert og pedagogisk forankret dimensjon. Målet er å styrke barns sosiale og emosjonelle ferdigheter, særlig for barn med lavere sosioøkonomisk bakgrunn, og å sikre at alle barn får like muligheter til å delta og utvikle seg i lek {Kunnskapsdepartementet, 2024 #127}.

Dette synet har møtt kritikk. Flere forskere og fagpersoner mener at veiledet lek ikke er ekte lek, men snarere voksenstyrt aktivitet som kan undergrave barns rett til fri lek, slik den er beskyttet i FNs barnekonvensjon.⁴ Kritikerne frykter at veiledet lekbasert læring kan redusere barns autonomi og barnehagelærernes profesjonelle handlingsrom. Det pekes også på at et for sterkt søkelys på læringsmål i leken kan føre til standardisering og svekke lekens egenverdi. Flere mener at nettopp den frie leken er avgjørende for barns utvikling og læring, og at det bør være mer tid til fri lek i skolen (Sahlberg & Doyle, 2020)

En nasjonal modell for heldagsskole kan begrense kommunenes mulighet til å organisere SFO og skoledagen etter lokale behov og ressurser. Opplæringsloven regulerer i dag ikke skoledagens lengde, eller hvor mange skoledager det skal være i uka (se notatet til sak 6-9 A om utdanningsløpets lengde og omfang). Det finnes fortsatt kommuner som har firedagers skoleuker. Ved en eventuell innføring av heldagsskole, må det vurderes om skoledagens lengde og antall dager må reguleres nærmere.

En aktuell debatt i den forbindelse, i tillegg til kommunal handlefrihet, er om staten skal øke antallet timer barna skal være i institusjon. Hva man mener om dette, vil også være et verdibasert og politisk spørsmål.

Når det gjelder bemanning og kompetanse, er det behov for å se nærmere på hvordan bemannings- og kompetansekrav eventuelt skal tilpasses et heldagsskoletilbud. Skal dagens krav til lærertetthet og kompetansekrav til lærere gjelde for hele skoledagen, eller skal det være andre krav til bemanning og kompetanse for noen aktiviteter og/eller deler av dagen? Som vist over, er det i dag ingen krav til kompetanse for ansatte på SFO,

³ Elise Farstad Djupedal beskriver denne bekymringen i en artikkel i Morgenbladet som dere kan lese her: [Et forsvar for halvdagsskolen](#).

⁴ Se for eksempel denne avisartikkelen: [Ekspertutvalg med dårlig bakkekontakt?](#)

og ingen nasjonale bemanningskrav. Et annet spørsmål er om et heldagstilbud vil ha noe å si for lærernes arbeidstidsavtale, og arbeidsvilkårene for SFO-ansatte.

Dersom SFO skal innlemmes i skoledagen – skal det da være et obligatorisk tilbud, slik som opplæringen er? Og hvis det ikke er et obligatorisk tilbud – hvordan organiserer man tilbudet i praksis? Dette vil også ha betydning for omfanget av individuelle rettigheter. I dag er det slik at flere av rettighetene elevene har i opplæringstiden/skoledagen, ikke gjelder på SFO. Det er som vist over en kjent problemstilling at elever med behov for personlig assistanse og som får dette i løpet av skoledagen, ikke har samme rett til personlig assistanse på SFO.

6 Spørsmål til utvalget

På møtet i Bodø ønsker vi at utvalget diskuterer og tar stilling til følgende spørsmål:

- Ser utvalget på SFO som en del av fellesskolen, alternativt ønsker utvalget å fremme tiltak som i større grad innlemmer SFO i fellesskolen?
- Ønsker utvalget å vurdere tiltak for å heve kvaliteten på SFO?
- Vil dere vurdere nærmere å utrede en mulig innføring av heldagsskole for 1.-4. trinn (dvs. innlemme SFO i skoledagen)?
- Er det andre aspekter ved innholdet i SFO utvalget ønsker å se nærmere på?

Referanser

- Caspersen, J., Vennerød-Diesen, F. F., Hermstad, I. H., Ljusberg, A.-L. L., Mordal, S., Pedersen, C. & Tangen, S. (2024). *Innføring av rammeplan i SFO – sluttrapport fra evalueringen av de første årene med rammeplan* (Rapport 2024). NIFU, NTNU Samfunnsforskning og Stockholms Universitet.
https://samforsk.no/uploads/files/NTNU_SamForsk_Sluttrapport_UU-1.pdf
- Halkjelsvik, B. A. & Lund, E. (2019). *Skolefritidsordningen SFO/AKS – læringsstøttende arena eller fritidsarena?* (Faktaark 6/2019). Utdanningsforbundet.
<https://www.utdanningsforbundet.no/var-politikk/publikasjoner/2019/skolefritidsordningen-sfoaks--laringsstottende-arena-eller-fritidsarena/>
- Kunnskapsdepartementet. (2024). *Et jevnere utdanningsløp. Barnehage og skole/SFO som innsats mot ulikhet blant barn*. Kunnskapsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/52d541c8fff94f3b84740a0e260c4597/no/pdfs/et-jevnere-utdanningslop.pdf>
- NOU 2019:3. (2019). *Nye sjanser - bedre læring. Kjønnforskjeller i skoleprestasjoner og utdanningsløp*. Kunnskapsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-3/id2627718/>
- Prop. 160 L (2024–2025). *Endringer i opplæringslova (rett til 12 timer gratis skolefritidsordning i uken for elever på 1. til 3. trinn)*. Kunnskapsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-160-l-20242025/id3109458/?ch=7>
- Sahlberg, P. & Doyle, W. (2020). *Let the Children Play : For the Learning, Well-Being, and Life Success of Every Child*. Oxford University Press, Incorporated.
<http://ebookcentral.proquest.com/lib/ngsso/detail.action?docID=6369573>
- Wendelborg, C., Caspersen, J., Mordal, S., Lusberg, A.-L., Valenta, M. & Bunar, N. (2018). *Lek, læring og ikke-pedagogikk for alle. Nasjonal evaluering av skolefritidsordningen i Norge*. (Rapport 2018). NTNU Samfunnsforskning.
<https://www.udir.no/contentassets/ee4bcc32339e4afe936515f8821ff104/lek-laring-og-ikke-pedagogikk-for-alle---nasjonal-evaluering-av-sfo-endelig-rapport.pdf>