

St meld nr 55

(1996–97)

Om skolefritidsordningen

Tilråding fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet av 16. mai 1997, godkjent i statsråd samme dag.

1 BAKGRUNN

I flere dokumenter til Stortinget, senest i statsbudsjettet for 1997, er det understreket at det skal etableres skolefritidsplasser for elever fra 1.klasse/førskolen til 4. klasse der det er behov for det. Dette følges opp av stortingskomiteen i Budsjett-innst S nr 12 (1996–97), hvor det bl a sies: «*Fleirtalet meiner at skulefritidsordninga er heilt avgjerande for å gi born i småskulen og foreldrene deira den nødvendige tryggleik og stabilitet i kvardagen.*»

Både Regjeringen og Stortinget har presisert at skolefritidsordningene skal være et frivillig tilbud for de barn som har et omsorgsbehov utover den obligatoriske skoletiden. Stortingets flertall viste i Budsjett-innst S nr 12 (1996–97) til Innst S nr 105 (1995–96): «*Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti forutsetter at de elevene på småskoletrinnet som har behov for det, får tilbud om skolefritidsordning før og etter skoletid. Flertallet forutsetter vidare at tilbudet finansieres gjennom en tredeling mellom statstilskudd, foreldrebetaling og kommunalt tilskudd slik som det slås fast i Innst S nr 234 for 1992–93 og Innst O nr 36 for 1993–94. (...) I Innst O nr 56 (1995–96) ba komiteflertalet Regjeringa om å utarbeide retningslinjer for skulefritidsordningar innan våren 1997. Fleirtalet imøteser den varsla saka om retningslinjer for skulefritidsordningar, og ber Regjeringa i den samanheng vurdere moglegheita for ei tilskottsordning til skulefritidsordningar som føresett ein kommunal eigendel, og at det vert sett eit tak for foreldrebetaling.*»

Skolefritidsordningene har, fra det ble opprettet en tilskuddsordning i 1991, vært forutsatt finansiert gjennom statstilskudd, kommunale egenandeler og foreldrebetaling. Det har også vært en viktig forutsetning, både for Stortinget og Regjeringen, at foreldrebetalingen ikke skal være så høy at den vil hindre barn som har behov for et skolefritidstilbud, fra å delta i ordningen.

Regjeringen ga i St meld nr 40 (1992–93) ...vi

smaa, en Alen lange; en nærmere vurdering av skolefritidsordningen. Blant annet la Regjeringen fram de prinsipper som skulle ligge til grunn for det videre arbeidet med ordningen. Det ble lagt vekt på at dette var en ordning hvor kommunene selv skulle ha et ansvar for å sørge for de nødvendige rammebetingelser ut fra lokale behov. Kommunene skulle gis stor frihet i utformingen av tilbudene. Med utgangspunkt i statlige og kommunale retningslinjer ble det forutsatt at den enkelte skole og skolefritidsordning, i nært samarbeid med foreldrene, utformet den praktiske virksomheten ut fra lokale forhold. Ordningen skulle tilpasses også for funksjonshemmede barn. Tilbudet skulle være frivillig og finansieres gjennom statlige tilskudd, kommunale midler og foreldrebetaling. Foreldrebetalingen skulle være på et nivå som gjorde det mulig å gi et tilbud utover skoletiden for de barna som trengte det. Stortingets flertall sa seg enig i disse prinsippene gjennom behandlingen av Innst S nr 234 (1992–93).

I Regjeringens langtidsprogram for perioden 1998–2001 sies det også at «*Innholdet i skolefritidsordningen for 6- til 9-åringer skal utvikles lokalt i kommunene i samarbeid mellom skole, musikk- og kunstskoler og frivillige organisasjoner.*»

Departementet ser det som viktig at intensjonene fra St meld nr 40, Stortingets behandling av denne og Langtidsprogrammet videreføres og følges opp.

2 SKOLEFRITIDSORDNINGEN I DAG

2.1 Målsetning for skolefritidsordningen

Departementet legger følgende målsetning til grunn for skolefritidsordningen:

Skolefritidsordningen skal være et frivillig tilbud til barn på 1.–4. klassetrinn, som trenger omsorg og tilsyn utenom skoletiden og til barn med særlige behov på 1.–7. klassetrinn. Skolefritidsordningen skal legge til rette for lek, kultur- og fritidsaktiviteter og leksearbeid med utgangspunkt i barnas alder, funksjonsnivå og interesser.

2.2 Utbygging av skolefritidsordningen

Høsten 1996 var det etablert skolefritidsordninger i 88 pst. av alle kommunene. Det innebærer at 51 kommuner ikke har et slikt tilbud til de minste skolebarna. Omlag 62 000 barn hadde plass i skolefritidsordningene høsten 1996. Av disse var det omlag 75 pst. som hadde mer enn 15 timers oppholdstid pr. uke. Dekningsgraden er høyest blant de yngste skolebarna. Omlag 46 pst. av alle syvåringer, 38 pst. av åtteåringene og 20 pst. av niåringene hadde skolefritids plass sist høst.

Høsten 1997 starter seksåringene på skolen. Det er i den forbindelse lagt opp til en sterk vekst i antall plasser i statsbudsjettet for 1997. Ut i fra et beregnet behov er det forutsatt at 60 pst. av alle seksåringene som begynner på skolen høsten 1997, skal kunne få et skolefritidstilbud. Fra og med 1991 har seksåringene kunnet få et pedagogisk tilbud i skolen, under lov om barnehager. Høsten 1996 deltok omlag 57 pst. av alle seksåringene i et slikt tilbud. Av disse hadde nesten 32 pst., eller 18 000 seksåringer, også plass i skolefritidsordningen.

Utfordringene framover vil være at det etableres

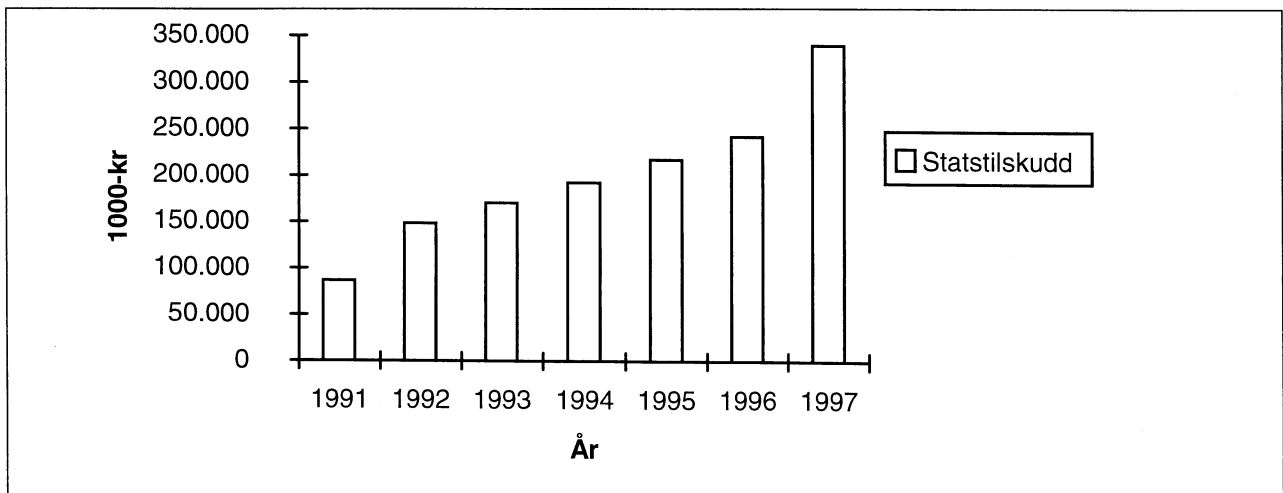
skolefritids plasser i de kommuner og ved de skoler hvor det er behov for et tilbud, og at kommunene oppretter skolefritids plasser for seksåringene, uten at det skjer på bekostning av de allerede etablerte plassene.

I overkant av 90 pst. av alle barn som har skolefritids plass, går i skolefritidsordninger drevet av kommunen. Det er etablert få private skolefritidsordninger.

2.3 Tilskuddsordningen

Staten bidrar til finansieringen av skolefritidsordningen gjennom øremerket tilskudd (kap. 221 post 63). Tilskuddet beregnes pr. barn etter fast ukentlig oppholdstid. For 1997 har Stortinget vedtatt at det årlige tilskuddet skal være kr 3 200 pr. barn med oppholdstid 6–14 timer og kr 4 600 pr. barn med oppholdstid 15 timer eller mer pr uke.

15 pst. av det tilskuddsbeløp som utbetales til den enkelte kommune skal gå til å styrke tilbudet for barn i skolefritidsordningene som trenger særskilt hjelp etter sakkyndig vurdering. Skolefritidsordningene skal tilrettelegges slik at funksjonshemmede barn får gode utviklingsmuligheter i tilbudet.



Figur 2.1 Statstilskudd til skolefritidsordningen

Kilde: Tall for 1991–1996 er basert på statsregnskapet. Tall for 1997 er basert på S III 1997.

Det årlige rundskrivet til kommunene fastsetter visse vilkår knyttet til utbetalingen av tilskuddet. Skolefritidsordninger (både private og kommunale) som det søkes statstilskudd for skal være godkjent av kommunen. Godkjenningen skal omfatte lokaler, utearealer, finansieringsplan og vedtekter for den enkelte ordning. Kommunene fastsetter det nærmere innholdet i skolefritidsordningen.

Departementet gir ellers veiledning og informasjon gjennom rundskriv. Dette gis innenfor områdene lokalisering og ansvar, skadeforsikring, ledelse og

personalbehov, innhold og ulike eksempler på måter å organisere tilbudet på.

Etter dagens ordning har kommunene anledning til å organisere skolefritidsordningene ut fra lokale behov og ønsker, og i tråd med formålet og prinsippene for skolefritidsordningen, jf. særlig St meld nr 40 (1992–93) ...vi små, en Alen lange;. Det er ikke lagt inn særskilte bestemmelser om innholdet i ordningen som vilkår for dagens statstilskudd. Lokalene må imidlertid være godkjent av kommunen i henhold til den lovgivningen som gjelder for andre offentlige bygg.

I tillegg til den informasjon som gis i rundskriv, har departementet gjennom flere år formidlet omfattende informasjon til eiere og brukere av skolefritidsordningen.

2.4 Kommunale egenandeler

Da det øremerkede tilskuddet til skolefritidsordninger ble opprettet i statsbudsjettet for 1991, ble det samtidig lagt inn 60 mill kroner (1991-kroner) i rammetilskuddet til kommunene som kompensasjon for økte egenandeler. Det lå på det tidspunktet inne kompensasjon i rammetilskuddet for kommunale egenandeler for den tidligere fritidshjemordningen på om lag 30 mill kroner (1985-kroner).

Ved beregning av kompensasjonen til kommunene som følge av at seksåringene tas inn i skolen, er det tatt hensyn til kommunenes økte kostnader i forbindelse med skolefritidstilbud for seksåringene. Det er lagt inn 60 mill kroner som årlig kompensasjon for egenandeler til finansiering av skolefritidstilbudet for seksåringene. (For 1997 er dette lagt inn med 5/12 virkning.)

Dagens regelverk pålegger ikke kommunene å bidra med midler til driften av skolefritidsordningen. Det er av den grunn store forskjeller i den kommunale innsatsen til skolefritidsordningene. I noen kommuner er ordningen tilnærmet selvfinansierende, mens andre kommuner bidrar med betydelige tilskudd til driften. Variasjoner i den kommunale egenandelen fører også til store variasjoner i foreldrebetalingen.

2.5 Foreldrebetaling

Opplysninger om foreldrebetalingen i skolefritidsordningene som departementet sitter inne med, viser store variasjoner mellom fylkene. Beregningene er basert på gjennomsnittstall fra hvert fylke. Tall på fylkesnivå skjuler imidlertid variasjoner i foreldrebetalingen mellom kommuner i de enkelte fylkene og variasjoner i foreldrebetalingen innad i enkelte kommuner. Det er i gjennomsnittsberegningene ikke tatt hensyn til at enkelte kommuner tilbyr søskenmoderasjon og inntekt-savhengige satser.

For høsten 1996 viser statistikken følgende gjennomsnittlige nivå på foreldrebetalingen i 1.–3. klasse:

Oppholdstid 6–14 timer pr uke:

Høyest: Oslo	kr 646,05 pr mnd
Lavest: Vest-Agder	kr 143,81 pr mnd
Landsgjennomsnitt:	kr 367,92 pr mnd

Oppholdstid over 15 timer pr uke:

Høyest: Akershus	kr 1 140,78 pr mnd
Lavest: Sogn og Fjordane	kr 502,02 pr mnd
Landsgjennomsnitt:	kr 842,87 pr mnd

3 ERFARINGER FRA DRIFT AV SKOLEFRITIDSORDNINGER

Departementet har tatt initiativ til og finansiert flere kartleggings- og evalueringsundersøkelser som belyser ulike sider ved skolefritidsordningene. Undersøkelsene er foretatt av Norsk senter for barneforskning (NOSEB) og Asplan Viak. Resultatene er utgitt som rapporter og gjort tilgjengelig for kommunene. Departementet vil oppsummere noen hovedkonklusjoner.

Barnas opplevelser

Undersøkelser viser at skolefritidsordningene er et tiltak med store muligheter sett fra barnas ståsted. For barna som har plass i skolefritidsordningene, er ordningenes sosiale funksjon viktigst. Barna blir kjent med flere og får venner i andre klasser og andre aldersgrupper. Aktivitetene i skolefritidsordningene medfører at skolen ofte blir et møtested også for barn som ikke deltar i skolefritidsordningene, blant annet gjennom felles bruk av skolens uteområder. Barn i skolefritidsordningene som er intervjuet, uttrykker at det viktigste trivselsmomentet for dem er at de har noen å leke med. De yngste barna er også opptatt av å ha voksne til stede, fordi dette hjelper dem med å bli innlemmet i leken. Skolefritidsordningenes status avhenger i stor grad av at den tilfører barna noe de ikke får andre steder. Mange barn uttrykker også ønske om mer ro til aktiviteter som krever konsentrasjon.

Foreldrenes erfaringer

Foreldrene er stort sett fornøyd med det tilbudet barnet får i skolefritidsordningene. Mye tyder på at foreldrene ikke har noe sterkt behov om å engasjere seg i planleggingen av virksomheten. For foreldrene er det viktig at barna trives i skolefritidsordningen, at det er et trygt sted å være, og at de får anledning til å delta i ulike aktiviteter sammen med andre barn og voksne.

Personalets erfaringer

Personalet i skolefritidsordningene er stort sett fornøyd med sin arbeidsplass. Likevel oppleves det som problematisk i enkelte ordninger at det er stor personalgjennomtrekk, og at det er en høy andel deltidsstillinger. Personalet opplever mange steder at lokalene er for dårlig tilpasset det antall barn som deltar i ordningene. Det kommer også fram at personalet i skolefritidsordningene ofte ønsker et sterkere samarbeid med foreldrene og skolens personale. Det blir påpekt fra personalet i mange skolefritidsordninger at det er behov for å legge til rette for kompetanseutvikling slik at personalet kan bidra til å utvikle kvaliteten på tilbudet.

Innhold

Innholdet i skolefritidsordningene skal ta utgangspunkt i barnas utvikling, behov og interesser og formes ut fra lokale forhold i samarbeid med brukerne. Erfaringer viser at innholdet i skolefritidsordningene er svært forskjellig. Lek, aktiviteter, omsorg og tilsyn er de viktigste elementene. Det er viktig at tilbudet i skolefritidsordningene gir mulighet for fri utfoldelse på den ene siden og styrte aktiviteter på den andre siden. Aktiviteter som går igjen i mange ordninger, er fri lek, formingsaktiviteter, musikk/sang/drama, spill, lesegrupper, idrettsaktiviteter og enkel form for matlaging. I mange skolefritidsordninger gis det også tilbud om leksehjelp. Mange steder samarbeider skolefritidsordningene med andre lokale kultur- og fritidstilbud om ulike aktiviteter. Til tross for enkelte problemer med samarbeid med lokale organisasjoner er det også mange gode erfaringer. Spesielt fremheves erfaringene med samarbeid mellom skolefritidsordningen og musikkskolen som gode.

Rammebetingelser

Skolefritidsordningen er et relativt nytt tiltak som ikke er basert på en lang og etablert tradisjon. Fra sentralt hold er skolefritidsordningene gitt åpne rammer for å kunne utforme virksomheten ut fra lokale forhold. Det er ulike måter å utnytte rammen på. Dette avhenger blant annet av hvordan personalet og barna utnytter de betingelsene som eksisterer.

Undersøkelser avdekker ingen klare sammenhenger mellom rammefaktorer og kvaliteten på tilbudet. For eksempel er det ikke entydig at små ordninger er bedre enn store eller omvendt, eller at mange voksne pr barn er bedre enn få osv. Lokaler og utstyr setter premisser for barnas lek, men det er måten ansatte og barn til sammen utnytter handlingsrommet på som får betydning for hva som foregår. Samarbeid og samarbeid, både med skolen og med ulike instanser i lokalsamfunnet, gir positiv uttelling.

Flere av undersøkelsene peker på de ansattes mange og forskjelligartede oppgaver i det daglige arbeidet i skolefritidsordningene. Til sammen er det stor bredde i de krav til kvalifikasjoner virksomheten setter til personalgruppen. Et sammensatt personale med ulike yrkesbakgrunn viser seg å gi et godt utgangspunkt når ulikhetene verdsettes og utnyttes. Daglig leder har en nøkkelposisjon i forhold til å utnytte de ressursene og den kompetansen personalet til sammen utgjør. I dag er det ingen yrkesprofesjon som alene sitter inne med den kompetansen som trengs. Flere av de undersøkelsene som er foretatt, peker på at det er en fordel at daglig leder for skolefritidsordningene har en pedagogisk utdanning.

4 REGULERING AV SKOLEFRITIDSORDNINGEN

Innholdet i tilbudet

Evalueringer viser at skolefritidstilbudene fungerer ulikt, og at det enkelte barns opplevelse i stor grad avhenger av hvilke personer, voksne eller barn, man har å forholde seg til i skolefritidsordningen. Departementet ser det fremdeles som naturlig at lokale forhold og behov i størst mulig grad bestemmer innholdet i den enkelte ordning. At skolefritidsordningen kan preges av kreativitet og ideer fra lokalt hold, anses som vesentlig.

Det foreslås derfor ikke å sette vilkår for innholdet, ut over målsetningen for skolefritidsordningen og de føringer som Stortinget har lagt ved behandlingen av Innst S nr 234 (1992–93), jf. St meld nr 40 (1992–93) ... vi små, en Alen lange;.

Departementet vil gi veiledende retningslinjer til kommunene, basert på evalueringer og erfaringer fra lokalt utviklingsarbeid av forskjellige skolefritidsordninger. Slike retningslinjer vil gi nyttig informasjon og veiledning om hvordan skolefritidsordningene bør organiseres i forhold til ledelse, personale og innhold.

Godkjenning av tilbudet

Departementet tar sikte på å videreføre dagens ordning med at skolefritidsordningen skal godkjennes av kommunen. Kravene til godkjenningen av skolefritidsordningen settes som vilkår for utbetaling av stats-tilskudd. Ved godkjenningen bør det legges vekt på at arealene, både ute og inne, skal være egnet for formålet, og at ordningen har tilfredsstillende vedtekter. Vedtektene skal gi opplysninger som er av betydning for foreldrenes forhold til skolefritidsordningen. Dette vil særlig være innenfor områdene eierforhold, opp- tak, foreldrebetalingen og oppholdstid.

Bestemmelser i forslag til ny opplæringslov kap 11 om brukermedvirkning i skolen, jf Ot prp nr 36 (1996–97), bør også gjøres gjeldende for skolefritidsordningen.

For øvrig vises det til at plan- og bygningsloven og byggeforskriften, kommunehelsetjenesteloven, arbeidsmiljøloven, brannvernloven, lov om produktkontroll og forskrift om sikkerhet ved lekeplassutstyr også inneholder bestemmelser som berører skolefritidsordningene.

Krav til personalet

Det er av stor betydning for kvaliteten på tilbudet at lederen er godt kvalifisert, både når det gjelder administrativ og pedagogisk kompetanse. Likevel er det vanskelig å definere konkrete krav uten at en risikerer å utelukke personer som gjennom relevant praksis innehar de nødvendige kvalifikasjoner. Departementet vil derfor ikke gå inn for at det stilles særlige krav til kvalifikasjoner for leder av skolefritidsordningen. De-

partementet ønsker heller ikke bemanningsnormer for skolefritidsordningene. Det vises i den forbindelse også til hva Stortingetskomiteen sa ved opprettelsen av skolefritidsordningen i 1991, jf Budsjett-innst S nr 12 (1990-91), at «*Et annet flertall, Arbeiderpartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, vil advare mot bemanningsnormer som ikke lar seg realisere, og som kan stanse en ønsket utvikling i antall plasser.*» Det vil være kommunens ansvar å ansette personale som samlet kan gi barna et godt tilbud i samsvar med målsetningen for skolefritidsordningen.

I forslaget til ny opplæringslov er det lagt inn krav om politiattest for ansatte i skolen, jf § 10-10. Kommunene skal også kunne kreve slik attest fra personer som ansettes i skolefritidsordningen.

Barn med funksjonshemninger

Departementet vil medvirke til at barn med særlige behov skal ha tilgang til skolefritidsordningene. 15 pst. av statstilskuddet er forutsatt brukt for å styrke tilbudet for barn i skolefritidsordningen som trenger særskilt hjelp.

Finansiering

Skolefritidsordningene er et frivillig tilbud som skal finansieres ved øremerket statstilskudd, foreldrebetaling og kommunale midler. Det er i dag lagt til grunn at kommunen, ved fastsettelsen av foreldrebetalingen, bør ta hensyn til at alle barn som har behov for det skal kunne få et skolefritidstilbud uavhengig av foreldrenes økonomi. Kommunen bør vurdere å ta i bruk inntektsgradert betalingsordning og friplass der det er behov.

For å sikre en delt finansiering, vil departementet legge opp til at det i forskrift fastsettes at finansieringen av skolefritidsordningen skal fordeles mellom

stat, kommune og foreldre. Departementet går inn for å legge forskrifthjemmelen inn i lovverket og vil komme tilbake til dette i en senere lovproposisjon. Selvkostprinsippet legges til grunn for beregning av foreldrebetalingen. Det vil si at foreldrene ikke skal betale mer for en skolefritids plass enn en fast andel av kommunens gjennomsnittlige kostnader pr. barn i skolefritidsordningen, fratrukket statstilskuddet.

Departementet legger på denne måten vekt på å gi regler som lar kommunene og foreldrene tilpasse kvaliteten på tilbudet til lokale behov og prioriteringer.

5 ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

Vilkårene for tilskuddsordningen til skolefritidstilbudet er en videreføring og presisering av dagens ordning og medfører ikke økte kostnader for kommunene.

Det vil bli lagt fram en forskrifthjemmel i lovverket om adgang til å gi nærmere bestemmelser om finansieringen av skolefritidstilbudet.

Høsten 1997 vil det ligge inne om lag 180 mill kroner i rammetilskuddet til kommunene, som er forutsatt brukt til kommunale kostnader ved skolefritidsordningen. Vilkårene som foreslås satt for utbetaling av statstilskuddet, vil ikke påføre kommunene økte kostnader i forhold til det som kommunene allerede er kompensert for.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet

tilråd:

Tilråding fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet av 16. mai 1997 om skolefritidsordningen blir sendt Stortinget.

