

Rapport

30. juni 2011

Bedre sammenhæng mellem skole og fritid

1. Indledning og sammenfatning	2
Konklusioner	2
2. Den nuværende situation	3
De lovgivningsmæssige rammer	3
Praksis i kommunerne	4
3. Centrale forskelle i regelgrundlaget – SFO og fritidshjem (ca. 6-9 år).....	5
Formål og indholdskrav	6
Driftsformer	7
Ledelse og forældreindflydelse	7
Forældrebetaling og offentlige tilskud	8
4. Centrale forskelle i regelgrundlaget – klubområdet (ca. 10-17 år)	9
Formål og indholdskrav	10
Driftsformer	11
Ledelse og forældreindflydelse	11
Forældrebetaling og offentlige tilskud	12
5. Støtte til børn / unge med særlige behov	13
6. Overvejelser og anbefalinger omkring en harmonisering	13
7. Harmonisering af tilbud til mindre skolebørn (ca. 6-9 år)	14
Forsyningsforpligtelsen	16
Formålsbestemmelse for SFO'er	16
Ledelsen af tilbuddene	16
Selvejende og private SFO'er som evt. nye tilbud	17
Forældreindflydelse	18
8. Harmonisering af klubtilbud til større børn og unge (fra ca. 10 år)	18
Model 1: Ungdomsskoleloven som ramme	19
Model 2: Folkeskoleloven som ramme	20
Model 3: Kombinationsmodel	21
Forsyningsforpligtelsen	22
Formålsbestemmelse for tilbuddene	23
Ledelsen af tilbuddene	23
Selvejende og private SFO- klubber og klubber som evt. nye tilbud	24
Forældreindflydelse	25
Arbejdsgruppens anbefalinger	25
9. Det økonomiske frigørelsespotentiale ved en harmonisering af reglerne	26
Overordnet beregning og sammenligning af enhedsudgifter	27
Det økonomiske frigørelsespotentiale ved omlægning af fritidshjem til SFO'er	28
Det økonomiske potentiale ved omlægning af klubtilbud for ca. 10-13-årige til SFO II'er	29

Bilag 1. Baggrundsdata.....	31
-----------------------------	----

1. Indledning og sammenfatning

Kommunernes fritids- og klubtilbud til børn og unge er i dag reguleret i flere love. Både folkeskoleloven, dagtilbudsloven, ungdomsskoleloven og folkeoplysningsloven rummer bestemmelser om fritids- og klubtilbud til børn og unge. Det er den enkelte kommune, der vælger hvilke regelsæt kommunens tilbud skal oprettes efter. I praksis er der store ligheder mellem de forskellige typer af tilbud – både når det gælder indhold og målgrupper.

En tværministeriel arbejdsgruppe bestående af Undervisningsministeriet, Socialministeriet og Finansministeriet har undersøgt mulighederne for at harmonisere og samle reglerne om fritids- og klubtilbud til børn og unge. Formålet har været at sikre et enklere og mere ensartet regelgrundlag og samtidig tilvejebringe et skøn for de afledte økonomiske potentialer ved en evt. harmonisering.

Udgangspunktet har været at undersøge mulighederne for en harmonisering under folkeskoleloven. Arbejdsgruppen har fundet det relevant at overveje alternative modeller på klubområdet.

I forlængelse af arbejdsgruppens drøftelser har regeringen truffet beslutning om at harmonisere reglerne om fritidstilbud for de ca. 6-17-årige. Regeringens beslutning følger arbejdsgruppens anbefalinger i nærværende rapport, og indgår i aftalen om kommunernes økonomi for 2012.

Konklusioner

Det er arbejdsgruppens vurdering, at det vil være hensigtsmæssigt at harmonisere reglerne om fritidstilbud til de yngste skolebørn (ca. 6-9 år), så alle fritidstilbud målrettet denne gruppe fremover drives som skolefritidsordninger (SFO'er efter folkeskoleloven). Dermed ophæves nuværende muligheder for at drive fritidshjem (efter dagtilbudsloven).

En harmonisering af reglerne i regi af folkeskoleloven vil styrke rammerne for et tæt samarbejde mellem pædagoger og lærere og give bedre mulighed for at skabe faglige synergieffekter, der bl.a. kan forbedre de læringsmæssige aspekter på tværs af skole og fritidstilbud. Det kan fx ske gennem aktiviteter, der går på tværs af skolens undervisning og SFO, hvilket styrker helheden i børnenes hverdag.

Samtidig understøtter det muligheden for at samle op på og støtte både svage og stærke elever, da det pædagogiske personale i SFO'er kan indgå i skolernes undervisning dermed møder børnene både i undervisning og fritidsaktiviteter. Herudover styrkes mulighederne for lektiehjælp i eftermiddagstimerne.

Ydermere følger en harmonisering af reglerne praksis i kommunerne, hvor SFO'er i dag har udviklet sig til det dominerende fritidstilbud for 6-9-årige.

Det er i lighed med ovenstående arbejdsgruppens vurdering, at det vil være hensigtsmæssigt at harmonisere reglerne om klubtilbud til større børn og unge i folkeskoleloven og ungdomsskoleloven. Dermed vil de lovgivningsmæssige rammer understøtte den prioriterede undervisningspolitiske indsats for at sikre en større sammenhæng mellem og fleksibilitet på tværs af skole og fritid for klubbørnene samt en stærkere ungdomspolitisk kobling mellem klub- og undervisningstilbud i ungdomsskolen.

For at sikre de selvejende/private fritidstilbud for de ca. 6-17-årige er det arbejdsgruppen vurdering, at kommunerne med forslaget bør gives mulighed for, at deres ungdoms- og folkeskoler i overensstemmelse med lokale ønsker og behov kan benytte private leverandører til driften af henholdsvis SFO'er og klubtilbud efter ungdomsskoleloven.

Det samlede økonomiske frigørelsespotentiale ved en sådan harmonisering er i samarbejde med KL vurderet til 143,1 mio. kr. årligt. Potentialet indgår som en del af gensidighedsaftalen i aftalen om kommunernes økonomi for 2012, hvor det er aftalt, at beløbet bliver i kommunerne til bedre borgernær service.

De frigjorte ressourcer forventes realiseret bl.a. på baggrund af færre udgifter til administration og ledelse, da SFO'er ligger under skolens ledelse, bedre udnyttelse af skolernes faciliteter, da SFO'er kan bruge skolernes lokaler og udendørsfaciliteter i eftermiddagstimerne og en mere effektiv brug af det pædagogiske personale fra SFO'erne, som kan hjælpe til i undervisningen i formiddagstimerne.

2. Den nuværende situation

De lovgivningsmæssige rammer

Efter dagtilbudsloven har kommunalbestyrelsen en forsyningsforpligtelse i forhold til at sikre det nødvendige antal pladser i fritidshjem og klubber til børn og unge. Når kommunalbestyrelsen skal vurdere og sammensætte udbuddet af pladser i kommunen, skal den tage højde for den forventede efterspørgsel samt udbuddet af pladser efter anden lovgivning.

En kommune behøver fx ikke at tilbyde pladser i fritidshjem, hvis den i stedet kan tilbyde barnet plads i en skolefritidsordning (SFO). Det er kommunalbestyrelsen, der beslutter, om der skal oprettes SFO ved en eller flere af kommunens skoler.

Kommunernes fritids- og klubtilbud kan oprettes efter følgende regelsæt:¹

- Dagtilbudsloven: fritidshjem for de yngste skolebørn, klubtilbud målrettet større børn/unge og andre socialpædagogiske fritidstilbud.
- Folkeskoleloven: skolefritidsordninger (SFO'er) tilknyttet den enkelte folkeskole

¹ Særlige tilbud oprettet efter SEL §32 og 36 er ikke omfattet af nærværende analyse.

- Ungdomsskoleloven: Klubtilbud for større børn/unge tilknyttet den kommunale ungdomsskole.
- Folkeoplysningsloven: Klubtilbud oprettet/drevet af en folkeoplysende forening.

Hertil kommer lov om frie grundskoler, der giver de frie grundskoler mulighed for at drive SFO'er ligesom de kommunale folkeskoler.

Der er hverken i dagtilbudsloven eller folkeskoleloven fastsat specifikke krav om hvilken aldersgruppe, de enkelte tilbud forbeholdes. Det er således i vid udstrækning den enkelte kommune, der tilrettelægger aldersfordelingen for tilbuddene.

Dette giver en fleksibilitet i forhold til kommunernes muligheder for at tilrettelægge fritidstilbuddene, som de finder mest hensigtsmæssigt. Omvendt kan det virke uigennemskueligt for forældrene, at der gælder forskellige regler for tilbud, som er sammenlignelige både med hensyn til aldersgruppe og indhold.

Praksis i kommunerne

Dagtilbudslovens regler om fritidshjem fastlægger kommunalbestyrelsens forpligtelse til at sørge for fritidstilbud til de yngste skolebørn, dvs. typisk børn i aldersgruppen 6-9 år (0.-3. kl.). Kommunerne har siden 1984 haft mulighed for at oprette SFO efter folkeskoleloven som alternativ til fritidshjem.

SFO'er er de senere år blevet det dominerende pasningstilbud til børn i aldersgruppen 6-9 år. Af ca. 224.000 indskrevne børn i tilbud efter folkeskoleloven, friskoleloven og dagtilbudsloven i denne aldersgruppe er ca. 192.000 indskrevet i en SFO. Det svarer til ca. 86 pct. af samtlige indskrevne børn, jf. tabel 1.

Tabel 1

Antal indskrevne fordelt på tilbudstyper og aldersgrupper (2010)

Tilbudstype	Antal indskrevne				
	6-9 år	10-13 år	14-17 år	18 +	I alt
Fritidshjem (dagtilbudsloven)	15.357	962	132	0	16.451
Aldersintegrerede institutioner (dagtilbudsloven)	10.879	2.009	284	0	13.172
SFO (folkeskoleloven)	191.924	29.155	1.564	2	222.675
Klubtilbud (dagtilbudslov)	5.583	56.888	13.449	369	76.289
Klubtilbud (ungdomsskolelov)	-	9.467	74.704	588	84.759
Klubtilbud (folkeoplysningslov)	-	-	-	-	-

Anm.: Antallet af indskrevne i klubtilbud efter ungdomsskoleloven består for de 10-13-årige af antal indskrevne i juniorklubber, for de 14-17-årige af deltagere (holdelever) i hhv. lukkede/åbne klubber og for unge over 18 af indskrevne i seniorklubber i skoleåret 2009/10. Indskrevne i fritidshjem/klubtilbud, der er organiseret som en del af en integreret institution, er talt med under "Aldersintegrerede institutioner", men er omfattet af dagtilbudslovens regler om fritidshjem/klubtilbud. Antal indskrevne i SFO'er er inkl. SFO'er under frie grundskoler.

Kilde: Danmarks Statistik (PAS11), US-centeret

Når det gælder de lidt større børn i skolealderen, er der noget større variation i kommunernes tilrettelæggelse af klubstrukturen. Også her er det dagtilbudsloven, der fastlægger kommunernes forsyningsforpligtelse, men mange kommuner har en blanding af klubtilbud oprettet efter forskellige regelsæt.

En kortlægning af klubområdet fra 2008² viser, at kun omkring en tredjedel af kommunerne har valgt at indfri forpligtelsen gennem dagtilbudsloven alene. En tilsvarende andel har overhovedet ikke klubtilbud oprettet efter dagtilbudsloven, mens en tredjedel har valgt flere lovgrundlag.

Mange kommuner har i kølvandet på kommunalreformen søgt at samle klubvirksomheden under den kommunale ungdomsskole. Nogle kommuner har i den forbindelse valgt at henlægge hele klubområdet under ungdomsskoleloven, dvs. også tilbuddene til de 10-13-årige. Det gælder fx Århus kommune. Over de senest 7-8 år har der således været en vækst i antallet af børn i aldersgruppen 10-13 år, der går i såkaldte juniorklubber i regi af ungdomsskolen. Antallet har i dag stabiliseret sig på omkring 8-9.000 børn i disse klubber.

En del kommuner tilbyder også pladser i SFO'er til de 10-13-årige – ofte benævnt SFO II eller SFO-klubber. Disse tilbud vurderes at være sammenlignelige med klubtilbud efter dagtilbudsloven til samme aldersgruppe. Til forskel fra de SFO'er, der retter sig mod mindre skolebørn, har SFO II'er typisk karakter af en klub, hvor børnene kan komme og gå efter eget ønske. Medarbejderne har således ikke tilsvarende forpligtelse til at have overblik over/føre kontrol med børnenes fremmøde. SFO II'er har også ofte lavere takster, end SFO'erne for børn i indskolingen.

Omfanget af klubtilbud oprettet efter folkeoplysningsloven er ikke kendt.

3. Centrale forskelle i regelgrundlaget – SFO og fritidshjem (ca. 6-9 år)

SFO og fritidshjem er i praksis sammenlignelige tilbudstyper målrettet den samme aldersgruppe, dvs. primært de yngste skolebørn (6-9 år), som har behov for pasning. Kommunernes omlægning fra fritidshjem til SFO over de senere år bekræfter dette. Der er dog nogle centrale forskelle mellem folkeskoleloven (SFO) og dagtilbudsloven (fritidshjem), når det fx gælder etablering, drift og ledelse.

² "Kortlægning af klubområdet 2008", Bureau 2000 for BUPL.

Tabel 2 viser forskellene i regelgrundlaget, som er mere uddybende beskrevet nedenfor.

Tabel 2

Centrale forskelle mellem reglerne for hhv. SFO og fritidshjem (ca. 6-9 år)

	Formål og indholdskrav	Driftsformer	Ledelse	Forældreindflydelse	Forældrebetaling
Fritidshjem	Selvstændig formålsbestemmelse i lovgivningen	Kommunal, selvejende eller privat	Egen leder (evt. fælles på tværs af flere institutioner)	Selvstændig forældrebestyrelse / flertal i institutionsbestyrelse. (Kommunen skal sikre forældrene indflydelse på private fritidshjem)	Max. 30 pct.* Private fritidshjem sætter dog selv forældrebetalingens størrelse. Søskende- og fripladstilskud
SFO	Overordnet formålsbestemmelse for folkeskolen. Krav om mål- og indholdsbeskrivelser for SFO.	Kommunal eller del af en selvejende fri grundskole.	Skoleleder (+ daglig SFO-leader)	Skolebestyrelse. Ingen særskilt indflydelse til forældre med børn i SFO.	Reguleres lokalt Søskende- og fripladstilskud

Anm.: *Den maksimale forældrebetaling i fritidshjem er 30 pct. af bruttodriftsudgifterne ekskl. tilsyn, administration og bygningsrelaterede udgifter.

Formål og indholdskrav

SFO'er og fritidshjem er mht. formål og indhold reguleret forskelligt på lovgivningsniveau. Fritidshjem skal leve op til dagtilbudslovens generelle formålsbestemmelse og har herudover sin egen formålsbestemmelse.

Til forskel herfra er SFO'er underlagt den overordnede formålsbestemmelse i folkeskoleloven (gældende for folkeskolen som helhed). SFO-virksomheden er således ikke detaljeret formålsreguleret på lovgivningsniveau. I stedet er der krav om, at kommunalbestyrelsen fastlægger og offentliggør mål- og indholdsbeskrivelser for kommunens SFO'er efter høring hos de berørte skoler. Mål- og indholdsbeskrivelserne skal bl.a. angive mål for samspillet mellem SFO'ens pædagogiske aktiviteter, skolens undervisning og samarbejdet mellem skole og hjem.

For SFO'er oprettet som en del af en fri grundskole efter lov om friskoler og private grundskoler mv. er der krav om, at skolens bestyrelse i skolens vedtægt fastsætter de overordnede formål og rammer for skolens virksomhed, herunder for eventuelle SFO'er oprettet i tilknytning til skolen.

Driftsformer

Fritidshjem

Efter dagtilbudsloven kan fritidshjem etableres og drives som både kommunale og selvejende og private tilbud³. Selvejende og private fritidshjem er selvstændige juridiske enheder, der drives efter privatretlig aftale med kommunalbestyrelsen. Kommunen har anvisningsret til de selvejende fritidshjem.

Fritidshjem kan i praksis være organiseret som en del af en aldersintegreret institution. Det vil sige, at et fritidshjem fx kan være en del af en institution, der også rummer pasningstilbud til helt små børn efter dagtilbudsloven. Integrerede institutioner er dog ikke en selvstændig institutionstype i dagtilbudsloven – det er derfor også for disse børn dagtilbudslovens regler om fritidshjem, der gælder.

SFO'er

SFO'er oprettet efter folkeskoleloven er en del af skolens virksomhed – og er dermed altid et kommunalt tilbud. Folkeskoleloven giver således ikke mulighed for hverken private eller selvejende SFO'er under de gældende regler.

SFO'er tilknyttet frie grundskoler (efter lov om friskoler og private grundskoler) er selvejende i den forstand, at de indgår som en del af den selvejende institution (dvs. skolen). De er således ikke et kommunalt tilbud.

Ledelse og forældreindflydelse

Fritidshjem

For kommunale fritidshjem efter dagtilbudsloven gælder, at kommunalbestyrelsen, ledelsen af fritidshjemmet og forældrebestyrelsen tilsammen udgør ledelsen af tilbuddet. Ledelsen af fritidshjemmet varetager den daglige pædagogiske og administrative ledelse under ansvar for kommunalbestyrelsen.

Forældre med børn i kommunale og selvejende fritidshjem skal have adgang til at få oprettet en forældrebestyrelse i det enkelte fritidshjem med et flertal af valgte forældre. Forældrebestyrelsen skal blandt andet have indflydelse på principperne for fritidshjemmets arbejde og for anvendelsen af en budgetramme. Medarbejderne i det kommunale/selvejende fritidshjem skal være repræsenteret i forældrebestyrelsen, men der er ikke krav om stemmeret.

De selvejende fritidshjem drives af en bestyrelse med et selvstændigt arbejdsgiveransvar for de ansatte i fritidshjemmet og et selvstændigt ansvar for økonomien i tilbuddet (institutionsbestyrelse). Selvejende fritidshjem, der har et flertal af forældre i institutionsbestyrelsen, behøver ikke at have en særskilt forældrebestyrelse.

³ Herudover er der såkaldte puljeordninger, der dog er under udfasning.

For private fritidshjem er der ingen krav om oprettelse af forældrebestyrelse. Dog skal kommunalbestyrelsen i forbindelse med aftalen med fritidshjemmet sikre, at forældre får indflydelse på fritidshjemmets arbejde med børnene.

SFO'er

SFO'en er som nævnt en integreret del af folkeskolens virksomhed. Det betyder, at det er skolens leder, der over for kommunalbestyrelsen har det pædagogiske og administrative ledelsesansvar for SFO'en. Undervisningsministeriet henstiller i sin vejledning til, at skoleledelsen (skolelederen og skolebestyrelsen) delegerer mest muligt kompetence til SFO'ens daglige leder og i øvrigt inddrager SFO'ens øvrige personale, når der træffes beslutninger med betydning for deres virksomhed.

Der gælder ikke særskilte regler om forældrebestyrelser i SFO'er. Forældre til børn, som er indskrevet i skolen, vælger forældrerepræsentanter til skolebestyrelsen, som fører tilsyn med SFO'en og godkender dens budget. Der er dog intet i vejen for, at der i SFO'en kan nedsættes et forældreråd eller lignende, som indgår i den daglige dialog med SFO'ens personale og kan være et bindeled til skolebestyrelsen. Sådanne forældreråd kan dog ikke tillægges formel kompetence.

SFO'er oprettet i tilknytning til friskoler og private grundskoler er ligeledes en del af skolens virksomhed og drives af skolens leder og bestyrelse. Forældrene til børn i en fri grundskole har i følge friskoleloven ret til at vælge mindst to medlemmer til skolens bestyrelse. Ligesom i folkeskoleloven er der ikke fastsat særlige bestemmelser for forældreindflydelse i SFO'en.

Forældrebetaling og offentlige tilskud

Fritidshjem

Kommunale og selvejende fritidshjem drives på grundlag af et tilskud fra kommunalbestyrelsen og forældrenes egenbetaling. Kommunalbestyrelsens tilskud til kommunale og selvejende fritidshjem udgør mindst 70 pct. og forældrenes egenbetaling højst 30 pct. af de budgetterede bruttodriftsudgifter.

Kommunalbestyrelsen skal give søskendetilskud samt økonomisk, social pædagogisk og behandlingsmæssigt fripladstilskud til nedsættelse af forældrenes egenbetaling i kommunale og selvejende fritidshjem.

Udgifter til tilsyn, administration samt til husleje og andre bygningsrelaterede udgifter afholdes fuldt af kommunen og kan ikke indgå i beregningen af kommunens tilskud/forældrenes betaling for tilbuddet.

Kommunalbestyrelsen skal efter dagtilbudsloven give et administrationstilskud til selvejende fritidshjem, der selv ønsker at varetage administrationen af følgende opgaver; lønadministration, bogføring, budget/regnskab, revision samt personalejuridisk bistand.

Private fritidshjem drives på baggrund af kommunalbestyrelsens driftstilskud, forældrenes egenbetaling samt eventuelle yderligere private tilskud. Kommunen fastsætter driftstilskuddet på baggrund af det enkelte private fritidshjems budget.

Private fritidshjem er ikke omfattet af de generelle regler for tilskud og forældrenes egenbetaling. De fastsætter selv forældrebetalingens størrelse og kan trække et eventuelt overskud fra driften af tilbuddet og anvende overskuddet til andre formål end egentlig institutionsdrift.

SFO'er

Det er kommunalbestyrelsen, der fastsætter forældrebetalingens størrelse i SFO'er. Kommunalbestyrelsen skal yde søskende- og fripladstilskud efter samme regler som dagtilbudsloven, *jf. også ovenfor*.

Frie grundskoler kan få et statsligt tilskud til at drive SFO. Statens tilskud fastsættes på baggrund af antallet af årselever i SFO'en. Tilskuddet ydes på betingelse af, at der opkræves forældrebetaling, og at eleven ikke har fået nedslag i skolepengebetalingen som følge af indmeldelsen i SFO'en. Der gives alene tilskud til SFO'er tilknyttet en fri grundskole frem til 3. klasse.

I henhold til friskoleloven kan staten yde tilskud til at nedbringe forældrebetalingen for SFO'er under hensyn til elevens og forældrenes økonomiske forhold og til, hvorvidt bopælskommunen yder tilskud til skolepengene, forældrebetalingen eller opholdet.

4. Centrale forskelle i regelgrundlaget – klubområdet (ca. 10-17 år)

Når det gælder klubtilbuddene til de lidt større børn og unge, er det som udgangspunkt dagtilbudsloven, der fastlægger den kommunale forsyningsforpligtelse. Ifølge dagtilbudsloven skal kommunalbestyrelsen således sørge for, at der er relevante klubtilbud til aldersgruppen (ca. 10-17 år).

Kommunalbestyrelsen skal i den forbindelse vurdere, i hvilken udstrækning der i øvrigt i kommunen er fritidstilbud eller klubtilbud efter anden lovgivning, der henvender sig til samme aldersgruppe og indholdsmæssigt dækker formålsbestemmelsen for klubtilbud. Det kan fx være klubtilbud oprettet under den lokale ungdomsskole eller SFO II'er.

Klubtilbuddene kan i praksis være oprettet efter flere forskellige regelsæt:

- Dagtilbudsloven
- Folkeskoleloven (SFO II'er)
- Ungdomsskoleloven
- Folkeoplysningsloven

Hertil kommer friskoleloven, som giver frie grundskoler mulighed for at drive SFO II'er i tilknytning til skolen, dog uden statslig tilskud til driften (kun tilskud til SFO-drift fra 0.-3. kl.).

Tabellen viser de vigtigste forskelle mellem de forskellige regelsæt. Forskellene er beskrevet mere detaljeret nedenfor.

Tabel 3

Centrale forskelle mellem reglerne for de forskellige klubtilbudstyper (10-17 år)

	Formål og indholdskrav	Driftsformer	Ledelse	Forældre-/ brugerindflydelse	Forældrebetaling
Klubtilbud efter dagtilbudsloven	Selvstændig formålsbestemmelse i lovgivning	Kommunal, selvejende eller privat	Egen leder (evt. fælles på tværs af flere institutioner)	Kommunalbestyrelsen skal sikre børns/unges indflydelse på indholdet i det enkelte tilbud. Ingen krav om forældreindflydelse.	Max. 20 pct.* Fripladstilskud er lovpligtigt. Søskendetilskud frivilligt for kommunen
SFO II'er (folkeskoleloven / friskoleloven)	Overordnet formålsbestemmelse for folkeskolen. Krav om mål- og indholdsbeskrivelser for SFO.	Kommunal eller del af en selvejende fri grundskole	Skoleleder (+ daglig SFO-leder)	Skolebestyrelse. Ingen krav om særskilt indflydelse til forældre eller større børn i SFO.	Lokalt reguleret Både friplads- og søskendetilskud er lovpligtige.
Klubber efter ungdomsskoleloven	Overordnet formålsbestemmelse for ungdomsskolen	Kommunal	Ungdomsskoleinspektør (evt. daglig leder af klubtilbuddet)	Elever ved ungdomsskolen repræsenteret i bestyrelse (ikke klubberne)	Lokalt reguleret
Klubber efter folkeoplysningsloven	Ikke fastlagt	Folkeoplysende foreninger (selvejende)	Almindeligt foreningsdemokrati efter folkeoplysningsloven	Ingen formelle krav om særskilt indflydelse	Lokalt reguleret

Anm.: *Den maksimale forældrebetaling i klubtilbud er 20 pct. af bruttodriftsudgifterne ekskl. forplejning, materialer, tilsyn, administration og bygningsrelaterede udgifter.

Formål og indholdskrav

Klubtilbud oprettet efter dagtilbudsloven skal leve op til den generelle formålsbestemmelse for dagtilbudsloven, men har ligeledes sin egen formålsbestemmelse. Klubtilbud henvender sig både til større børn i skolealderen og unge, der har forladt folkeskolen.

Der skelnes ikke i folkeskoleloven mellem SFO II'er og SFO'er målrettet de yngste skolebørn. Ligesom øvrige SFO'er er SFO II'er derfor underlagt folkeskolens overordnede formålsbestemmelse og herudover kravet om, at kommunalbestyrelsen skal fastlægge og offentliggøre mål- og indholdsbeskrivelser for SFO'erne.

Klub- og anden fritidsvirksomhed, der oprettes og drives efter ungdomsskoleloven, er underlagt den overordnede formålsbestemmelse for ungdomsskolen som helhed.

For klubtilbud oprettet efter folkeoplysningsloven gælder det, at det er den folkeoplysende forening selv, der formulerer formålet med foreningen inden for rammerne af folkeoplysningsloven.

Driftsformer

Klubtilbud efter dagtilbudsloven

Klubtilbud og andre socialpædagogiske tilbud efter dagtilbudsloven kan etableres og drives som kommunale klubtilbud, selvejende klubtilbud og private klubtilbud. Klubtilbuddene kan også oprettes i andre organisationsformer (fx som opsøgende arbejde på gadeplan).

SFO II'er (folkeskoleloven)

Der gælder samme regler for SFO II'er som for SFO'er målrettet de yngste skolebørn. SFO II'er efter folkeskoleloven er således tilknyttet en folkeskole og dermed altid et kommunalt tilbud.

Klubtilbud efter ungdomsskoleloven

Klubtilbud oprettet efter ungdomsskoleloven er en del af ungdomsskolens virksomhed og er dermed altid et kommunalt tilbud. Ungdomsskoleloven giver ikke mulighed for selvejende/private klubber.

Klubtilbud efter folkeoplysningsloven

Fælles for fritids- og ungdomsklubber oprettet efter folkeoplysningsloven er, at de er drevet af en folkeoplysende forening. De kan dermed betragtes som selvejende.

Ledelse og forældreindflydelse

Klubtilbud efter dagtilbudsloven

For klubtilbud oprettet efter dagtilbudsloven gælder samme regler for ledelse som for fritidshjem, jf. ovenfor.

Der stilles ikke krav om, at der skal oprettes en forældrebestyrelse i tilknytning til klubtilbud. Kommunalbestyrelsen skal fastsætte retningslinjer, der sikrer børns og unges indflydelse på indholdet i det enkelte klubtilbud.

Kommunalbestyrelsen kan for kommunale klubtilbud som supplement til retningslinjerne beslutte at anvende reglerne om forældrebestyrelser, som er gældende for de kommunale og selvejende fritidshjem. Dette kan fx være tilfældet for yngste grupper af børn i klubtilbud. Børn og unge kan indgå som repræsentanter i forældrebestyrelsen.

SFO II'er (folkeskoleloven)

Reglerne for ledelse og forældreindflydelse er de samme for SFO II'er som for SFO'er målrettet de 6-9-årige. Også her er det altså skolens leder, der har ansvar for SFO'en, mens forældrene kan være repræsenteret via skolebestyrelsen.

Der er ikke – som i dagtilbudsloven – fastsat krav om, at kommunalbestyrelsen skal sikre børn og unges indflydelse på indholdet i SFO'en.

Klubtilbud efter ungdomsskoleloven

Den daglige ledelse af ungdomsskolen varetages af en ungdomsskoleinspektør. Ved hver ungdomsskole oprettes en ungdomsskolebestyrelse bestående af 7-11 medlemmer. I kommuner med flere ungdomsskoler kan kommunalbestyrelsen beslutte, at der oprettes en ungdomsskolebestyrelse fælles for alle ungdomsskoler.

I ungdomsskolebestyrelsen skal der blandt andet være repræsentanter for eleverne. Kommunalbestyrelsen træffer bestemmelse om, i hvilket omfang elevrepræsentanterne skal have stemmeret. Børn og unge, der deltager i klubvirksomhed under ungdomsskolen er ikke særskilt repræsenteret i ungdomsskolebestyrelsen.

Klubtilbud efter folkeoplysningsloven

En folkeoplysende forening skal bl.a. have en bestyrelse og være demokratisk opbygget. Forældre kan være repræsenteret i bestyrelsen i en folkeoplysende forening, der tilbyder klubaktiviteter for børn og unge, men det er ikke et krav.

Forældrebetaling og offentlige tilskud

I nedenstående beskrives reglerne for forældrebetaling og offentlige tilskud til fire forskellige tilbudstyper på klubområdet.

Klubtilbud efter dagtilbudsloven

Efter dagtilbudslovens regler skal kommunen give tilskud til klubtilbud. Det kommunale tilskud skal mindst udgøre 80 pct. og forældrenes egenbetaling højst 20 pct. af de budgetterede bruttodriftsudgifter for en plads i klubtilbud.

Herudover skal kommunalbestyrelsen give et tilskud til materialer til brug for klubtilbuddet. Det kommunale tilskud til materialer skal mindst udgøre 50 pct. Kommunalbestyrelsen kan herudover beslutte at give tilskud til forplejning.

Klubtilbud mv. er omfattet af reglerne om økonomisk og socialpædagogisk fripladstilskud. Kommunalbestyrelsen skal således give tilskud til nedsættelse af forældrenes egenbetaling af økonomiske og socialpædagogiske årsager.

Til forskel fra fritidshjem og SFO'er er det kommunalbestyrelsen, som beslutter, om der skal gives et søskendetilskud til forældre med børn i klubtilbud m.v.

SFO II'er (folkeskoleloven)

Ligesom for SFO'er målrettet de yngste skolebørn er det kommunalbestyrelsen, der fastsætter forældrebetalingens størrelse i SFO II'er. Kommunalbestyrelsen yder både søskende- og fripladstilskud til SFO, jf. folkeskoleloven.

Klubtilbud efter ungdomsskoleloven

Kommunalbestyrelsen afholder alle udgifter ved ungdomsskolevirksomheden, bortset fra ungdomsskolens klub- og anden fritidsvirksomhed, der finansieres på samme måde som tilsvarende virksomhed efter folkeoplysningsloven (se nedenfor). Der ydes ikke søskende- og fripladstilskud til denne type tilbud.

Klubtilbud efter folkeoplysningsloven

Kommunalbestyrelsen yder efter folkeoplysningsloven tilskud til frivilligt folkeoplysende foreningsarbejde for børn og unge under 25 år, herunder fritids- og ungdomsklubber. Det er en betingelse for at opnå kommunalt tilskud, at der er knyttet deltagerbetaling til det frivillige foreningsarbejde, herunder fritids- og ungdomsklubber. De folkeoplysende foreninger fastsætter selv deltagerbetalingens størrelse. Kommunalbestyrelsen har mulighed for at sætte tilskuddet i forhold til deltagerbetalingen.

5. Støtte til børn/unge med særlige behov

Ifølge dagtilbudsloven skal klubtilbud også rette sig mod børn og unge med særlige behov. Udgangspunktet er, at tilbuddene skal være rummelige, så børn og unge med særlige behov kan inkluderes i de almene klubtilbud.

Kommunerne er således ikke efter dagtilbudsloven forpligtet på at oprette særskilte tilbud målrettet unge med særlige behov. Men kommunalbestyrelsen kan beslutte, at klubtilbud aktivt og målrettet skal anvendes i forhold til børn og unge med behov for særlig støtte. Reglerne giver derfor også mulighed for at klubtilbud kan etableres på andre måder end som egentlige institutioner – fx som opsøgende arbejde på gadeplan og åbne tilbud om aftenen til unge.

Socialministeriet har ikke opgørelser, der viser, hvor mange klubtilbud oprettet efter dagtilbudsloven, der alene retter sig mod børn med særlige behov.

Kommunerne kan også vælge at varetage den særlige indsats gennem anden lovgivning. Kommuner, der har udfaset klubtilbud under dagtilbudsloven og samlet deres klubtilbud under ungdomsskoleloven, gør det således ofte ud fra et ønske om bl.a. at samle den forebyggende indsats i ét regi.

6. Overvejelser og anbefalinger omkring en harmonisering

Arbejdsgruppen har gennemført en analyse, som belyser mulige modeller for:

- En omlægning af fritidshjemsordninger under dagtilbudsloven

- En omlægning af eksisterende klubtilbud til SFO'er efter folkeskoleloven og/eller klubtilbud efter ungdomsskoleloven

Arbejdsgruppen har i den forbindelse belyst, hvordan formålsbestemmelser, forældreindflydelse og den kommunale forsyningsforpligtelse i forhold til udvalgte alderstrin og målgrupper kan harmoniseres ved en samling i folkeskoleloven.

Arbejdsgruppen har taget udgangspunkt i mulighederne for en harmonisering inden for rammerne af folkeskoleloven men har også fundet det relevant at afsøge alternative modeller i forhold til klubtilbud, herunder særligt i forhold til ungdomsskoleloven.

Det skønnes overordnet hensigtsmæssigt at sikre en klarere lovgivningsmæssig ramme for kommunernes tilbud til børn og unge gennem en harmonisering af reglerne i færre regelsæt. Det anbefales i den forbindelse, at reglerne samles inden for Undervisningsministeriets lovgivning for dermed at skabe større sammenhæng mellem skole og fritidstilbud.

Der lægges vægt på, at harmoniseringen skal bidrage til klarere og mere gennemskuelig regulering for borgere og lokale myndigheder samt overordnet styrke effektiviteten.

I det følgende gennemgås arbejdsgruppens overvejelser og anbefalinger i forhold til en harmonisering af reglerne om fritids- og klubtilbud til børn og unge. Forslagene behandles i to overordnede dele:

1. Harmonisering af tilbud til mindre børn (ca. 6-9 år), så de nuværende fritidshjem nedlægges og omlægges til SFO'er under folkeskoleloven.
2. Harmonisering af klubtilbud til større børn og unge (ca. 10-17 år), så SFO II'er, klubtilbud efter dagtilbudsloven, ungdomsskoleklubber mv. samles i Undervisningsministeriets lovgivning.

Opdelingen skal tydeliggøre, at der kan være forskellige løsninger for hhv. fritidstilbud til de yngste skolebørn og klubtilbud til større børn og unge.

7. Harmonisering af tilbud til mindre skolebørn (ca. 6-9 år)

Arbejdsgruppen har vurderet mulighederne for at harmonisere reglerne for fritidshjem og SFO til mindre skolebørn (ca. 6-9 år) med udgangspunkt i folkeskoleloven, og har fundet det hensigtsmæssigt at gennemføre en ændring af de nuværende regler, der indebærer at:

- Bestemmelserne omkring fritidshjem i dagtilbudsloven ophæves. Eksisterende fritidshjem forventes fremadrettet drevet som SFO'er efter folkeskoleloven

- Kommunerne gives mulighed for, at lade deres folkeskoler benytte private/selvejende leverandører til driften af SFO'er.
- Forsyningsforpligtelsen indskrives i folkeskoleloven og formålet med SFO'er præciseres. Således skal kommunalbestyrelsen sikre det nødvendige antal pladser i SFO til børn i 0.-3. klasse.
- Formålet med SFO'er præciseres, således at de relevante elementer fra dagtilbudsloven overføres til folkeskoleloven. Dog uden at der stilles øgede krav til SFO-virksomheden.
- Lederen af SFO'en deltager i skolebestyrelsens møder.

Forslaget vil understøtte den prioriterede undervisningspolitiske indsats og sikre sammenhæng og større fleksibilitet mellem skole og fritidstilbud. Fritidstilbud drevet i skoleregi styrker rammerne for et tæt samarbejde mellem pædagoger og lærere og dermed mulighederne for at skabe sammenhæng mellem skolens undervisning og børnenes fritidsliv. Samtidig giver det mulighed for øget effektivitet og fleksibilitet i forhold til at anvende personaleressourcer på tværs af skole og fritidstilbud, samt reducere udgifterne til administration og ledelse.

Fordelene ved at drive fritidstilbuddene i skoleregi er bl.a.:

- Bedre muligheder for at fastholde og anvende personale. Det pædagogiske personale kan ansættes i fuldtidsstillinger, hvor de både har funktioner på skolen og i SFO'en.
- Faglige synergieffekter. Personalet i skolen og SFO'en kan via samarbejde og erfaringsudveksling skabe faglige synergier, der bl.a. kan øge kvaliteten og udbyttet i både undervisningen og SFO'en. De styrkede rammer for et tæt samarbejde mellem pædagoger og lærere kan forbedre de læringsmæssige aspekter på tværs af skole og fritidstilbud. Det kan fx ske gennem aktiviteter, der går på tværs af skolens undervisning og SFO.
- Større sammenhæng i børnenes hverdag. SFO'er optager hovedsageligt børn fra den skole, de er en del af. Eleverne oplever derfor en sammenhæng mellem skole og fritid, fx når personalet fra SFO'en også indgår i undervisningen. Det styrker helheden i børnenes hverdag og understøtter bl.a. muligheden for at samle op på og støtte både svage og stærke elever, da det pædagogiske personale i SFO'er møder eleverne både i undervisning og fritidsaktiviteter. Herudover styrkes mulighederne for lektiehjælp i eftermiddagstimerne.

En sammenlægning under folkeskoleloven vil desuden være i tråd med den faktiske udvikling over de senere år, hvor SFO'er som beskrevet er blevet det dominerende tilbud i kommunerne – det vil derfor være naturligt at overføre den nuværende forsyningsforpligtelse til folkeskoleloven.

I det følgende gennemgås de centrale elementer, der skal tages stilling til i forbindelse med en harmonisering af reglerne.

Forsyningsforpligtelsen

Kommunernes forpligtelse til at tilbyde fritidstilbud til de yngste skolebørn fremgår i dag af dagtilbudslovens bestemmelser om fritidshjem. Ophæves bestemmelserne om fritidshjem i dagtilbudsloven, vil der ikke længere være noget, der lovgivningsmæssigt forpligter kommunerne til at tilbyde pasning. En overførsel af forsyningsforpligtelsen til folkeskoleloven, der forpligter kommunerne til at tilbyde pladser i SFO vil dermed være en konsekvens af harmoniseringen på området.

Formålsbestemmelse for SFO'er

Folkeskoleloven rummer i dag ingen bestemmelser omkring formålet med SFO-virksomheden isoleret set. Efter arbejdsgruppens vurdering vil en indførelse af en selvstændig formålsbestemmelse og en præcisering af indholdet i SFO'erne ligge i naturlig forlængelse af, at forsyningsforpligtelsen overgår til folkeskoleloven. Formålsbestemmelsen kunne fx angive, at SFO'erne i samarbejde med skolen og forældrene skal medvirke til at skabe en sammenhængende overgang mellem skole og fritid, samt at SFO'en giver børn rammer for lektielæsning. Dette kan også ses i lyset af de undervisningspolitiske ambitioner om heldagsskole.

Ligeledes kan andre elementer fra den nuværende formålsbestemmelse for fritidshjem i dagtilbudsloven overvejes videreført i folkeskoleloven.

Udgangspunktet må dog være, at bestemmelsen skal præcisere de allerede gældende rammebetingelser for SFO'erne og ikke stille øgede krav til SFO-virksomheden.

Det gældende krav om, at kommunalbestyrelserne skal udarbejde og offentliggøre mål- og indholdsbeskrivelser for SFO'erne, kan fastholdes, eventuelt tilpasset den nye formålsbestemmelse i folkeskoleloven.

Kommunerne vil således, inden for de overordnede mål- og indholdsbeskrivelser, fortsat have frie rammer til lokalt at beslutte, hvordan det nærmere indhold i SFO'erne tilrettelægges.

Ledelsen af tilbuddene

SFO'er hører efter de gældende regler under skolens ledelse. Folkeskoleloven (og friskoleloven) indeholder således ikke mulighed for selvstændig ledelse af SFO'er.

Det foreslås, at denne model fastholdes ved en harmonisering, så de nuværende fritidshjem fremadrettet tilknyttes en folkeskole eller en friskole som SFO. Herved får skolelederen det overordnede pædagogiske og administrative ansvar.

En ledelsesstruktur, hvor tilbuddet er underlagt skolens ledelse, vil medvirke til et tættere samarbejde mellem skole og fritidsordning og dermed understøtte sam-

menhængen og overgangen mellem skole og fritid. Dette formål ligger i direkte forlængelse af de undervisningspolitiske anbefalinger.

Det bemærkes, at forslaget i forhold til en harmonisering af ledelsesstrukturen vil indebære en ændring af det lokale ledelsesrum, når de eksisterende muligheder for at drive fritidshjem ophæves og overgår til SFO'er efter folkeskoleloven, idet ledelsen ikke længere vil være selvstændig.

En placering af det overordnede ansvar hos skolelederen udgør dog ikke nogen hindring for, at kommunerne fortsat selv kan tilpasse deres ledelsesstruktur med størst mulig delegering af kompetence til SFO'ens ledelse. For at tydeliggøre SFO-ledelsens rolle vurderes det hensigtsmæssigt, at SFO'ens daglige leder deltager i skolebestyrelsens møder ligesom skolens leder.

Selvejende og private SFO'er som evt. nye tilbud

Dagtilbudsloven giver mulighed for, at fritidshjem kan etableres og drives som selvejende eller private institutioner. Det samme gælder ikke for SFO'er oprettet efter folkeskoleloven, der efter de gældende regler altid er et kommunalt tilbud.

En ophævelse af bestemmelserne om fritidshjem i dagtilbudsloven indebærer derfor overvejelser om, hvordan der skal åbnes op i folkeskoleloven for, at tilbud kan drives af andre aktører.

Arbejdsgruppen har overvejet tre overordnede modeller for en harmonisering af reglerne om driftsformer:

1. Status quo i folkeskoleloven: Det fastholdes, at SFO'er efter folkeskoleloven alene kan drives som en del af skolens virksomhed. Aftaler med eksisterende private og selvejende fritidshjem vil således skulle opsiges.

2. Selvejende og private leverandører ved siden af skolen: Der åbnes i folkeskoleloven op for, at der kan etableres private SFO'er. Sådanne fritidsordninger vil kun etableres gennem aftale mellem kommunalbestyrelsen og den private leverandør. Tilbuddet vil i så fald *ikke* være underlagt skolens ledelse, men fungere som en selvstændig juridisk enhed med egen leder og forældrebestyrelse mv. Denne mulighed kendes fra den nuværende dagtilbudslov.

3. Private leverandører under skolen: En variant indenfor rammerne af folkeskoleloven, er at give kommunerne mulighed for at lade deres skoler benytte private leverandører til driften af SFO'er. I denne model fastholdes skolen under kommunalbestyrelsens ansvar som ansvarlig for både indgåelse og opsigelse af aftalen, mens den private aktør vil fungere på samme vilkår som en almindelig kommunal SFO og altså underlagt skolens ledelse. Det vil indebære en væsentlig ændring, særligt i forhold til at folkeskolen derved får mulighed for at bruge private underleverandører af pædagogiske serviceydelser.

Arbejdsgruppen vurderer samlet set, at det er afgørende at prioritere sammenhængen mellem skole og fritid. Harmoniseringen bør derfor tage udgangspunkt i folkeskolelovens nuværende form. Dermed vil lovgivningen kunne understøtte, at kommunerne drager nytte af de fordele, der er forbundet med at drive private og selvejende tilbud i et forpligtende samarbejde med skolen, *jf. ovenfor*.

Selvejende fritidshjem tegner sig i dag for knap en tredjedel af de tilbageværende fritidshjem. Tal fra Danmarks Statistik viser, at der i 2010 på landsplan er to private fritidshjem med i alt 137 indskrevne børn.⁴ For fortsat at sikre og understøtte det private initiativ som et vigtigt alternativ til kommunale fritidstilbud er det arbejdsgruppens vurdering, at kommunerne skal have mulighed for at lade deres skoler anvende private underleverandører af fritidsordningsydelser med henblik på at sikre konkurrence og større differentiering i tilbuddene (model 3). Det vil som de øvrige forslag til harmonisering kræve en ændring af folkeskoleloven.

Forældreindflydelse

En samling af reglerne om fritidstilbud til mindre skolebørn i folkeskoleloven kræver også overvejelser om, hvilke regler, der skal gælde for forældreindflydelse i SFO'er fremadrettet. I dag er der som nævnt forskelle i de formelle krav til forældreindflydelse, afhængig af om forældrene har deres barn gående i en SFO eller i et fritidshjem.

Arbejdsgruppen har drøftet flere muligheder for at sikre de relevante hensyn til forældreindflydelse i SFO'er. Det vurderes overordnet, at det fortsat bør være kommunalbestyrelsen i den enkelte kommune, der beslutter hvordan forældreindflydelsen i SFO'er bedst sikres lokalt.

Såfremt der er ønske om at styrke de lovgivningsmæssige rammer på dette punkt, vurderes det derfor mest hensigtsmæssigt med en model, hvor kommunerne forpligtes på at sikre forældre med børn i SFO indflydelse, men hvor det ikke reguleres, hvordan det bør ske.

Det vil kunne ske ved at indskrive i folkeskoleloven, at forældre med børn i SFO'en skal have indflydelse på det pædagogiske arbejde i SFO'en. Dermed vil den enkelte kommune selv kunne beslutte, om denne indflydelse skal sikres gennem oprettelsen af et forældreråd, gennem forældrerepræsentanter for SFO'en i skolebestyrelsen eller på anden måde.

8. Harmonisering af klubtilbud til større børn og unge (fra ca. 10 år)

Arbejdsgruppen har vurderet mulighederne for at harmonisere reglerne for klubtilbud til større skolebørn og unge (ca. 10-13 og 14-17 år) med udgangspunkt i

⁴ Tal fra Danmarks statistik viser, at der i 2010 var 59 selvejende fritidshjem med i alt ca. 4.900 indskrevne børn. Hertil kommer 4.250 børn i aldersgruppen 6-9 år indskrevet i en selvejende aldersintegreret institution.

folkeskoleloven og ungdomsskoleloven, og finder det hensigtsmæssigt at gennemføre en ændring af de nuværende regler.

Der er enighed i arbejdsgruppen om, at en samling af reglerne om klubtilbud i Undervisningsministeriets lovgivning vil kunne bidrage til at understøtte den undervisningspolitiske indsats for at skabe sammenhæng mellem skole, uddannelse og fritid, også for de større børn og unge. Det vurderes hertil, at en harmonisering af regler om klubtilbud vil kunne bidrage til at skabe et bedre og mere sammenhængende styringsgrundlag i forhold til kvalitetssikring og udvikling af effektiviteten i de enkelte tilbud.

Arbejdsgruppens drøftelser har taget udgangspunkt i tre overordnede modeller for en harmonisering af reglerne på klubområdet:

1. En samling af reglerne i ungdomsskoleloven
2. En samling af reglerne i folkeskoleloven
3. En kombinationsmodel, hvor reglerne samles i ungdomsskoleloven og folkeskoleloven

Det gælder for alle modeller, at mulighederne for at oprette tilbud efter folkeoplysningsloven fastholdes uændrede.

Model 1: Ungdomsskoleloven som ramme

En harmonisering og samling af reglerne om klubtilbud til større skolebørn og unge kan ske i regi af ungdomsskoleloven.

Modellen medfører:

- Bestemmelserne omkring klubtilbud i dagtilbudsloven ophæves. Eksisterende klubtilbud forventes fremadrettet drevet som tilbud efter ungdomsskoleloven.
- Muligheden for at drive SFO II'er i regi af folkeskoleloven ophæves (kun SFO for de ca. 6-9-årige).
- Forsyningsforpligtelsen indskrives i ungdomsskoleloven og formålet med klubtilbud præciseres. Således skal kommunalbestyrelsen sikre det nødvendige antal pladser i klubtilbud til børn og unge i alderen 10-17 år.
- Formålet med klubtilbud præciseres, så relevante elementer fra dagtilbudsloven overføres. Dog uden at der stilles øgede krav til klubvirksomheden.

En samling af reglerne om klubtilbud til større børn og unge i ungdomsskoleloven bidrager til at understøtte fælles ledelse og fleksibel ressourceudnyttelse på tværs af kommunens klubtilbud målrettet større børn og unge og bidrager til en større lovgivningsmæssig kobling mellem kommunernes ungdomsskolevirksomhed og øvrige fritidstilbud. Herudover vurderes det, at ungdomsskoleloven er en mere

hensigtsmæssig lovgivningsmæssig ramme for nogle af de klubtilbud, der alene er målrettet børn med særlige behov.⁵

En væsentlig ulempe ved modellen vil dog være, at det vil forhindre kommunerne i at oprette og drive SFO II'er tilknyttet folkeskolen. At afskære kommunerne fra denne mulighed vil ikke være i overensstemmelse med ønsket om at skabe sammenhæng mellem skole og fritid, som ligger til grund for modellen for en harmonisering af tilbuddene til de yngste skolebørn.

I forhold til børn i aldersgruppen ca. 10-13 år vil en mere hensigtsmæssig placering af forsyningsforpligtelsen være i regi af folkeskoleloven på lige fod med tilbud til mindre børn i alderen ca. 6-9 år.

Model 2: Folkeskoleloven som ramme

Arbejdsgruppen har ligeledes drøftet en model for en harmonisering, der indebærer en samling af alle klubtilbud til større børn og unge (ca. 10-17 år) i folkeskoleloven.

Modellen medfører:

- Dagtilbudslovens bestemmelser om klubtilbud ophæves
- Ungdomsskolelovens bestemmelser om klubtilbud ophæves
- Den kommunale forsyningsforpligtelse præciseres i folkeskoleloven.

Med denne model vil kommunerne være forpligtet på at tilbyde alle større børn/unge en plads i SFO II'er tilknyttet en folkeskole. Eksisterende klubtilbud oprettet efter hhv. dagtilbudsloven og ungdomsskoleloven vil fremadrettet skulle drives som SFO II'er under skolens ledelse.

I modellen fastholdes folkeskolelovens regler om forældrebetaling, så kommunerne fastlægger forældrebetalingen for SFO II'erne – sådan som det er tilfældet i dag.

I forhold til driftsformer vil det - ligesom på fritidshjemområdet – være nødvendigt at afklare den fremtidige status for selvejende og private klubber, da de gældende regler i folkeskoleloven ikke giver mulighed for selvejende eller private klubtilbud.

Ligeledes kan det være relevant at harmonisere formålsbestemmelser, regler om indflydelse mv. jf. arbejdsgruppens overvejelser i forhold til en harmonisering af tilbuddene til de yngste skolebørn (SFO/fritidshjem).

Fordelen ved en samling af klubtilbud i regi af folkeskoleloven er, at det – ligesom i forhold til de yngste skolebørn – kan bidrage til at skabe en større sammenhæng

⁵ Særlige klubtilbud efter serviceloven er ikke omfattet af analysen. Målgruppen for de særlige fritids- og klubtilbud forudsættes uændrede.

mellem skole og fritid og bedre muligheder for at anvende personaleressourcer på tværs.

Omvendt vil der formentlig være klubtilbud, hvor indholdet ikke ligger op af folkeskolens kerneopgave, og hvor folkeskoleloven ikke umiddelbart danner en hensigtsmæssig lovgivningsmæssig ramme. Det kunne være særlige socialpædagogiske tilbud eller klubtilbud, der retter sig mod unge, som har forladt folkeskolen.

Modellen vil samtidig i praksis indebære en markant omlægning af kommunernes klubtilbudsstruktur, da størstedelen af kommunerne i dag har organiseret deres tilbud til større børn/unge enten efter dagtilbudsloven eller ungdomsskoleloven.

Model 3: Kombinationsmodel

Kombinationsmodellen indebærer, at reglerne om klubtilbud til større børn og unge samles i både folkeskoleloven og ungdomsskoleloven. Der sondres mellem to aldersgrupper for klubtilbuddene, hvor:

- Folkeskoleloven danner rammen for alle klubtilbud til børn og unge i alderen ca. 10-13-årige (samt i aldergruppen ca. 6-9-årige).
- Ungdomsskoleloven danner rammen for alle klubtilbud for unge i alderen ca. 14-17-årige.

Selvom lovgivningen ikke sonder mellem klubtilbud til de to aldersgrupper afspejler kommunernes organisering på klubområdet, at der i praksis ofte skelnes mellem tilbuddene til de to aldersgrupper.

Modellen indebærer at:

- Bestemmelserne omkring klubtilbud i dagtilbudsloven ophæves. Eksisterende klubtilbud forventes fremadrettet drevet som kommunale, private eller selvejende klubber efter ungdomsskoleloven eller kommunale SFO'er samt private og selvejende fritidstilbud efter folkeskoleloven. Det vil være kommunernes valg, hvilken lovgivning der benyttes.
- Kommunerne gives mulighed for, at lade deres folkeskoler og ungdomsskoler benytte private/selvejende leverandører til driften af SFO'er og klubber.
- Forsyningsforpligtelsen indskrives i folkeskoleloven (ca. 10-13 år) og i ungdomsskoleloven (ca. 14-17 år) og formålet med klubtilbud præciseres. Således skal kommunalbestyrelsen sikre det nødvendige antal pladser i klubtilbud til børn og unge i alderen ca. 10-17 år.
- Formålet med SFO'er og ungdomsskoleklubber præciseres, så de relevante dele af formålsbestemmelsen fra dagtilbudsloven overføres. Dog uden at der stilles øgede krav til SFO- eller klubvirksomheden.
- Lederen af SFO'en får en fast plads i skolebestyrelsen.

Forslaget vil understøtte den prioriterede undervisningspolitiske indsats og sikre sammenhæng og større fleksibilitet mellem ungdomsskole/skole og klubtilbud. Fritidstilbud drevet i skoleregi styrker rammerne for et tæt samarbejde mellem pædagogisk personale og lærere og dermed mulighederne for at skabe sammenhæng mellem ungdomsskolens/folkeskolens undervisning, arbejdslivet og fritidslivet. Samtidig giver det mulighed for øget effektivitet og fleksibilitet i forhold til at anvende personaleressourcer på tværs af ungdomsskole/folkeskole og klubtilbud, samt reducere udgifterne til administration og ledelse.

Fordelene ved at drive klubtilbud i ungdoms- og folkeskoleregi er bl.a.:

- Bedre muligheder for at fastholde og anvende personale. Det pædagogiske personale kan ansættes i fuldtidsstillinger, hvor de både har funktioner på ungdomsskolen/folkeskolen og i klubben.
- Faglige synergieffekter. Personalet på ungdomsskolen/folkeskolen og klubben kan via samarbejde og erfaringsudveksling skabe faglige synergier, der bl.a. kan øge kvaliteten i det pædagogiske arbejde. De styrkede rammer for et tæt samarbejde mellem pædagoger og lærere kan forbedre de læringsmæssige aspekter på tværs af skole og fritidstilbud. Det kan fx ske gennem aktiviteter, der går på tværs af skolens undervisning og SFO.
- Større sammenhæng i børnenes hverdag. SFO II'er optager hovedsageligt børn fra den skole, de er en del af. Skoleeleverne oplever derfor en sammenhæng mellem skole og fritid, fx når personalet fra SFO'en også indgår i undervisningen. Det styrker helheden i børnenes hverdag og understøtter bl.a. muligheden for at samle op på og støtte både svage og stærke elever, da det pædagogiske personale i SFO'er møder eleverne både i undervisning og fritidsaktiviteter. Herudover styrkes mulighederne for lektiehjælp i eftermiddagstimerne.

I det følgende gennemgås de centrale elementer, der skal tages stilling til i forbindelse med en harmonisering af reglerne.

Forsyningsforpligtelsen

Kommunernes forpligtelse til at tilbyde klubber til skolebørn og unge fremgår, som beskrevet, i dag af dagtilbudslovens bestemmelser om klubtilbud. Ophæves bestemmelserne om klubtilbud i dagtilbudsloven, vil der ikke længere være noget, der lovgivningsmæssigt forpligter kommunerne på at tilbyde disse tilbud. En overførsel af forsyningsforpligtelsen til folkeskoleloven og ungdomsskoleloven, der forpligter kommunerne på at tilbyde pladser i SFO II'er og ungdomsskoleklubber vil derfor være en naturlig konsekvens af harmoniseringen på området, herunder forpligtelsen at understøtte den forebyggende indsats gennem en målrettet indsats i tilbuddene til børn og unge med særlige behov.

For at sikre den kommunale frihed til at tilrettelægge tilbuddene efter lokale behov og ønsker, vil det være hensigtsmæssigt at give kommunerne mulighed for at ind-

fri forsyningsforpligtelsen gennem anden lovgivning, sådan som dagtilbudsloven giver mulighed for i dag. Hermed vil en kommune fx kunne oprette et klubtilbud i regi af ungdomsskolen, der både henvender sig til børn og unge i aldersgruppen 10-13 år og større unge.

Formålsbestemmelse for tilbuddene

Folkeskoleloven og ungdomsskoleloven rummer som beskrevet i dag ingen bestemmelser omkring formålet med klub-virksomheden isoleret set. Efter arbejdsgruppens vurdering vil en indførelse af en selvstændig formålsbestemmelse og en præcisering af indholdet i tilbuddene ligge i naturlig forlængelse af, at forsyningsforpligtelsen overgår til ungdomsskoleloven og folkeskoleloven. Formålsbestemmelsen kan fx angive,

1. at tilbuddene i samarbejde med skolen og forældrene til skolebørn skal medvirke til at skabe en sammenhængende overgang mellem skole og fritid,
2. at tilbuddene skal give børn og unge kendskab til øvrige aktivitets-, kultur- og fritidstilbud, fremme børns og unges alsidige udvikling, selvstændighed og forståelse for demokratiske værdier,
3. at tilbuddene skal give større børn kendskab til fremtidige muligheder for uddannelse og på arbejdsmarkedet, samt at tilbuddene kan rette deres arbejde til børn med særlige behov.

Dette kan også ses i lyset af de undervisningspolitiske ambitioner om heldagsskole og målsætningen om, at flere unge skal have en ungdomsuddannelse.

Udgangspunktet må dog være, at bestemmelsen skal præcisere de allerede gældende rammebetingelser for klubber og SFO II'er og ikke stille øgede indholdsmæssige krav til tilbuddene.

Det gældende krav om, at kommunalbestyrelserne skal udarbejde og offentliggøre mål- og indholdsbeskrivelser for SFO'erne, kan fastholdes, eventuelt tilpasset den nye formålsbestemmelse i folkeskoleloven.

Kommunerne vil således, inden for de overordnede mål- og indholdsbeskrivelser, fortsat have frie rammer til lokalt at beslutte, hvordan det nærmere indhold i SFO II'erne tilrettelægges.

Ledelsen af tilbuddene

SFO II'er og klubber under ungdomsskoleloven hører efter de gældende regler under folkeskolens/ungdomsskolens ledelse. Folkeskoleloven (og friskoleloven) og ungdomsskoleloven indeholder ikke mulighed for selvstændig ledelse af SFO'er.

Det foreslås, at denne model fastholdes ved en harmonisering, så de nuværende klubtilbud fremadrettet tilknyttes en folkeskole, ungdomsskole eller en friskole. Herved får ungdomsskolelederen/skolelederen det overordnede pædagogiske og administrative ansvar.

En ledelsesstruktur, hvor tilbuddet er underlagt skolens ledelse, vil medvirke til et tættere samarbejde mellem skole/ fritidsliv og klubtilbud og dermed understøtte sammenhængen og overgangen mellem skole og fritid for de ældre skolebørn. Dette formål ligger i direkte forlængelse af regeringens samlede undervisningspolitiske linje.

Det bemærkes, at forslaget i forhold til en harmonisering af ledelsesstrukturen vil indebære en ændring af det lokale ledelsesrum, når de eksisterende muligheder for klubtilbud i dagtilbudsloven ophæves og overgår til SFO II'er og klubber efter folkeskoleloven og ungdomsskoleloven.

En placering af det overordnede ansvar hos skolelederen udgør dog ikke nogen hindring for, at kommunerne fortsat selv kan tilpasse deres ledelsesstruktur med størst mulig delegering af kompetence til SFO- og ungdomsklubledelsen.

For at tydeliggøre SFO-ledelsens rolle i forhold til skolebørnene vil det være hensigtsmæssigt, at SFO II'ens daglige leder deltager i skolebestyrelsens møder ligesom skolens leder. Denne leder vil formentlig i alle tilfælde være den samme person som SFO-lederen for de mindre børn, da der formentlig vil blive tale om aldersintegrerede SFO tilbud til børn i skolealderen. Der skelnes som nævnt heller ikke i dag i folkeskoleloven mellem SFO til mindre og større skolebørn.

Selvejende og private SFO- klubber og klubber som evt. nye tilbud

Dagtilbudsloven giver mulighed for, at klubtilbud kan etableres og drives som selvejende eller private klubtilbud. Det samme gælder ikke for SFO II'er og klubber efter ungdomsskoleloven, der altid er kommunale tilbud.

En ophævelse af bestemmelserne om klubtilbud i dagtilbudsloven indebærer derfor overvejelser om de selvejende/ private fritidshjem.

Arbejdsgruppen har i lighed med fritidshjem vurderet tre overordnede modeller for en harmonisering af reglerne om driftsformer:

1. Status quo i folkeskoleloven og ungdomsskoleloven: Det fastholdes, at SFO og klubber alene kan drives som en del af folkeskolens/ ungdomsskolens virksomhed. Aftaler med eksisterende private og selvejende klubtilbud vil således skulle opsiges.

2. Selvejende og private leverandører ved siden af skolen: Der åbnes op i folkeskoleloven og ungdomsskoleloven for, at der kan etableres selvejende og private SFO'er og klubber. Sådanne ordninger vil kun etableres gennem aftale mellem kommunalbestyrelsen og den private leverandør. Kommunalbestyrelsen vil således fortsat være juridisk ansvarlig for både indgåelse og opsigelse af aftalen. Tilbuddet vil i så fald *ikke* være underlagt skolens ledelse, men fungere som en selvstændig juridisk enhed med egen leder og forældrebestyrelse mv. Denne mulighed kendes fra den nuværende dagtilbudslov.

3. *Private leverandører under skolen:* En variant indenfor rammerne af folkeskoleloven og ungdomsskoleloven, er at give kommunerne mulighed for, at lade deres folkeskoler/ ungdomsskoler benytte private leverandører til driften af klubtilbud og SFO'er. I denne model fastholdes skolen under ansvar for kommunalbestyrelsen som juridisk ansvarlig for både indgåelse og opsigelse af aftalen, mens den private aktør vil fungere på samme vilkår som en almindelig kommunal SFO/klubtilbud, og altså underlagt folkeskolens/ungdomsskolens ledelse. Dette vil indebære en væsentlig ændring, særligt i forhold til at folkeskolen/ungdomsskolen derved får mulighed for at bruge private underleverandører af pædagogiske serviceydelser.

Arbejdsgruppen vurderer samlet set, at det er afgørende at prioritere sammenhængen mellem folkeskole/ungdomsskolen og fritid. Harmoniseringen bør derfor tage udgangspunkt i den nuværende form, hvor tilbuddene henhører under skolens ledelse. Dermed vil lovgivningen kunne understøtte, at kommunerne drager nytte af de fordele, der er forbundet med at private og selvejende fritidstilbud indgår i et forpligtende samarbejde med skolen, *jf. ovenfor*.

Ca. 19 pct. af de ca. 76.000 indskrevne i klubtilbud efter dagtilbudsloven i dag er indskrevet på selvejende institutioner, mens ca. 1 pct. er indskrevet i private tilbud. For fortsat at sikre og understøtte det private initiativ som et vigtigt alternativ til kommunale fritidstilbud er det arbejdsgruppens vurdering, at kommunerne skal have muligheder for at indgå driftsaftaler med andre leverandører som alternativ til de kommunale tilbud, kan det hertil overvejes at give kommunerne mulighed for at lade den enkelte skole anvende private underleverandører med henblik på at sikre konkurrence og større differentiering i tilbuddene (model 3). Dette vil som de øvrige forslag til harmonisering kræve en ændring af folkeskoleloven og ungdomsskoleloven.

Forældreindflydelse

En samling af reglerne om klubtilbud til større skolebørn i folkeskoleloven og unge i ungdomsskoleloven kræver også overvejelser om, hvilke regler der skal gælde for forældreindflydelse fremadrettet. I dag er der som nævnt forskelle i de formelle krav til forældreindflydelse.

Det vurderes overordnet, at det fortsat bør være kommunalbestyrelsen i den enkelte kommune, der beslutter, hvordan forældreindflydelsen bedst sikres lokalt.

Såfremt der er ønske om at styrke de lovgivningsmæssige rammer på dette punkt, vurderes det derfor hensigtsmæssigt med en model, hvor kommunerne alene forpligtes på at sikre forældre med børn i SFO II'er og klubber efter ungdomsskoleloven indflydelse, men ikke hvordan det bør ske.

Arbejdsgruppens anbefalinger

Arbejdsgruppen finder det hensigtsmæssigt at gennemføre en ændring af de nuværende regler, der anvender kombinationsmodellen, som giver kommunerne mu-

lighed for at oprette klubtilbud både i regi af folkeskoleloven og ungdomsskoleloven, samtidig med at dagtilbudslovens bestemmelser om klubtilbud ophæves, jf. model 3.

Det skal i den forbindelse nævnes, at der ved en eventuel harmonisering må tages hensyn til private og selvejende tilbud, det forhold at der er større varians i tilbuddene til de større børn, samt det forhold at kommunerne i dag har valgt at organisere klubtilbuddene med større forskellighed end deres tilbud til de mindre skolebørn. En harmonisering vil dermed berøre flere kommuners klubtilbudsstruktur end det er tilfældet ved en harmonisering af tilbuddene for de ca. 6-9-årige.

9. Det økonomiske frigørelsespotentiale ved en harmonisering af reglerne

Udover at vurdere mulighederne for en harmonisering af reglerne om fritidstilbud for de ca. 6-17-årige har arbejdsgruppen vurderet det økonomiske frigørelsespotentiale ved en harmonisering. Der tages i det følgende udgangspunkt i de anbefalede løsningsmodeller for hhv. mindre og større skolebørn, som beskrevet ovenfor.

Der er udelukkende foretaget beregninger af det økonomiske potentiale for børn i aldersgruppen 6-9 år og 10-13 år. Det er ikke muligt at sammenligne økonomi og driftseffektivitet i klubtilbuddene for børn og unge over ca. 14 år pga. manglende data om gennemsnitstakster og enhedsudgifter for tilbud efter ungdomsskoleloven og folkeoplysningsloven.

Kommunernes samlede udgifter til SFO, fritidshjem og aldersintegrerede institutioner for de 6-9-årige samt SFO II og klubtilbud efter dagtilbudsloven for de 10-13-årige kan opgøres til ca. 10,1 mia. kr. i 2010⁶.

Grundlæggende er det forventningen, at der vil kunne frigøres ressourcer ved en harmonisering bl.a. på baggrund af færre udgifter til administration og ledelse, da SFO'er ligger under skolens ledelse, bedre udnyttelse af skolernes faciliteter, da SFO'er kan bruge skolernes lokaler og udendørsfaciliteter i eftermiddagstimerne og en mere effektiv brug af det pædagogiske personale fra SFO'erne, da personalet kan hjælpe til i undervisningen i formiddagstimerne.

Der kan identificeres væsentlige forskelle i enhedsudgifterne mellem tilbud efter folkeskoleloven og dagtilbudsloven. For de ca. 6-9-årige synes SFO'er mere effektive i drift end fritidshjem, når enhedsudgifterne pr. fuldtidsplads pr. år sammenlignes. Således er der gennemsnitligt ca. 5.000 kr. forskel på de årlige udgifter pr. plads i tilbuddene.

⁶ Da det er ikke muligt med udgangspunkt i de kommunale budgetter at opgøre kommunernes udgifter fordelt på aldersgrupper, er udgifterne beregnet på baggrund af kommunernes indberettede forældrebetalingstakster og -andele, samt antallet af indskrevne i de enkelte kommuner. Der er kun beregnet udgifter for de kommuner, som har indberettet disse data. Udgifter til ungdomsskoleklubber og fritidstilbud efter folkeoplysningsloven er ikke inkluderet, da de relevante data for beregningen ikke foreligger.

For de ca. 10-13-årige synes SFOII'er tilsvarende mere effektive i drift end klubtilbud for aldersgruppen, når man sammenligner de gennemsnitlige enhedsudgifter pr. fuldtidsplads pr. år. Således er der for disse tilbud gennemsnitligt ca. 6.000 kr. forskel på de årlige udgifter pr. plads i tilbuddene, jf. tabel 5.

Tabel 5 Variationer i gennemsnitlige enhedsudgifter (2010)									
	Fritids- hjem (6-9 år)	Aldersin- tegrerede instituti- oner (6-9 år)	SFO (6-9 år)	SFO II (10-13 år)	SFO II (14 år +)	Klubtilbud (10-13 år)	Klubtilbud (14 år +)	Ung- doms- skole- klubber (10-18+)	Klubtil- bud, folkeop- lysnings- loven
Antal indskrevne	15.357	10.879	191.924	29.155	1.594	56.888	13.818	84.759	—
Enhedsud- gifter (landsgen- nemsnit)	41.932 kr.	42.356 kr.	37.032 kr.	22.082 kr.	—	28.437 kr.	13.421 kr.	—	—

Anm.: Antallet af indskrevne omfatter kun indskrevne i de angivne alderstrin, hvilket betyder en underangivelse af det samlede antal indskrevne i ordningerne.

Kilde: Danmarks Statistik, Daginstitutionsregistret og Socialministeriet

På baggrund af en specifik sammenligning af enhedsudgifter for SFO'er og tilbud efter dagtilbudsloven i de enkelte kommuner, samt indregning af en række usikkerheder, er det arbejdsgruppen og KL's vurdering, at der er et samlet økonomisk frigørelsespotentiale ved harmonisering af tilbuddene til de 6-9-årige og de 10-13-årige på i alt 143,1 mio. kr.⁷ Der er ikke beregnet et potentiale for fritidstilbud rettet mod børn og unge i aldersgruppen fra 14 år og op.

Potentialet indgår som en del af gensidighedsaftalen mellem KL og regeringen i aftalen om kommunernes økonomi for 2012. Det betyder, at det er op til kommunerne, om de vil realisere potentialet, og hvordan de i givet fald vil prioritere de frigjorte ressourcer til bedre borgernær service.

De nærmere forudsætninger for beregningerne er beskrevet nedenfor, sammen med en nærmere redegørelse for opgørelsen af frigørelsespotentialet.

Overordnet beregning og sammenligning af enhedsudgifter

De kommunale budgetter og regnskaber udarbejdes for det enkelte tilbud som helhed, fx SFO'er generelt, og ikke for bestemte aldersgrupper. Det er derfor ikke muligt at beregne enhedsudgifter for bestemte aldersgrupper, fx 6-9-årige, med udgangspunkt i de kommunale budgetter eller regnskaber. I tabel 5 ovenfor er kommunernes indberettede forældrebetalingstakster og -andele i stedet benyttet som grundlag for beregningen af enhedsudgifter.⁸

⁷ Potentialet er opgjort i 12-pl, jf. aftale om kommunernes økonomi for 2012.

⁸ Enhedsudgiften er beregnet som forældrebetalingstaksten divideret med forældrebetalingsandelen for de omfattede tilbud og aldersgrupper.

For SFO'er gælder det, at kommunerne ikke indberetter forældrebetalingsandele. Disse er derfor beregnet på baggrund af de kommunale budgetter på området.⁹

For tilbud efter dagtilbudsloven er enhedsudgifterne korrigeret for moms, da kommunernes takster indeholder købsmoms på i alt 5 pct., hvilket ikke er tilfældet for SFO'er.

Sammenligning af enhedsudgifter

Den væsentlige forskel i enhedsudgifter kunne indikere, at der kan være indholdsmæssige forskelle tilbuddene imellem. Dette vurderes dog ikke at være tilfældet.

For det første er der ikke grundlag for at antage, at SFO skulle være målrettet børn med færre eller andre behov end de børn, som optages i tilbud efter dagtilbudsloven. Forældre har ifølge folkeskoleloven krav på, at deres barn optages i SFO ved den skole, hvor barnet er optaget, hvis der er etableret en SFO, og der er plads i denne. SFO'er er derfor (ligesom folkeskolen) målrettet og skal rumme alle børn, herunder også børn med særlige behov. Det er således forudsat, at reglerne om særlige dag- og klubtilbud efter servicelovens §§ 32 og 36 er uændrede.

At der ikke er forskel på målgrupperne i de to typer tilbud understøttes af, at de kommuner, som ikke har oprettet klubtilbud efter dagtilbudsloven, ikke har dyrere SFO-tilbud end kommuner, som både har klubtilbud og SFO for 10-13-årige. Det peger på, at kommunerne udnytter de gældende muligheder for at opfylde deres forsyningsforpligtigelse i dagtilbudsloven (også ift. de mere rummelige tilbud) gennem andre tilbud fx efter folkeskoleloven.

For det andet betyder den benyttede metode til beregning af enhedsudgifter, at der udelukkende er indregnet udgifter, som kommunerne må indregne i forældrebetalingen. Således er kommunernes udgifter til andre og mere rummelige tilbud under dagtilbudsloven fx klubtilbud uden medlemskab (fx opsøgende arbejde på gadeplan, åbne væresteder mv.) ikke indeholdt i opgørelsen af enhedsudgifter for klubtilbud efter dagtilbudsloven¹⁰.

Det økonomiske frigørelsespotentiale ved omlægning af fritidshjem til SFO'er

For at belyse de økonomiske konsekvenser ved en harmonisering nærmere har arbejdsgruppen foretaget en sammenligning af enhedsudgifter for hhv. SFO og fritidshjem specifikt for de kommuner, som har tilbud efter dagtilbudsloven for de 6-9-årige i dag.

⁹ Forældrebetalingsandelen er, i overensstemmelse med kommunernes indberetninger på dagtilbudsområdet, opgjort som forholdet mellem indtægter fra forældrebetaling og bruttoudgifterne til SFO fratrukket udgifter til søskendetilskud og friplads, samt korrigeret for modtagne betalinger fra andre kommuner. Forældrebetalingsandelen for SFO'er kan således ikke opgøres for afgrænsede aldersgrupper.

¹⁰ Sammenligningen tager udelukkende udgangspunkt i almindelige tilbud. Særlige tilbud efter serviceloven er ikke omfattet af arbejdsgruppens arbejde.

Sammenligningen er grundlæggende foretaget ved, at enhedsudgifter for den enkelte kommunes fritidshjemspladser er holdt op imod enhedsudgifter for kommunens eksisterende pladser i SFO'er. Der er taget udgangspunkt i de kommuner, som i dag har pladser i fritidshjem, som er dyrere end kommunes SFO.¹¹

Nogle kommuner har i stedet for fritidshjem valgt at organisere deres tilbud i aldersintegrerede institutioner, som både omfatter børn i førskolealderen (0-5 år) og børn i skolealderen. De økonomiske konsekvenser ved en omlægning af disse pladser til SFO er beregnet i lighed med ovenstående.

Sammenligningen viser, at 7 kommuner vil have et frigørelsespotentiale ved at omlægge deres fritidshjemspladser til pladser i SFO. Dette samlede frigørelsespotentiale for disse udgør 17,8 mio. kr. Hertil kommer 15 kommuner, som vil kunne frigøre i alt 15,1 mio. kr. ved at omlægge deres pladser for 6-9-årige i integrerede institutioner til pladser i SFO. Der er for begge typer tilbud forudsat uændrede indtægter fra forældrebetaling.

Det er på den baggrund arbejdsgruppen og KL's vurdering, at der som følge af en mere effektiv ressourceudnyttelse principielt vil kunne realiseres et økonomisk potentiale ved en ophævelse af reglerne om tilbud efter dagtilbudsloven på 32,9 mio. kr. årligt denne for aldersgruppe.

Det økonomiske potentiale ved omlægning af klubtilbud for ca. 10-13-årige til SFO II'er

I lighed med tilbud til de 6-9-årige er der foretaget en sammenligning af SFO II'er og klubtilbud for de kommuner, som har tilbud efter dagtilbudsloven for de 10-13-årige.

Sammenligningen er for denne del grundlæggende foretaget ved, at enhedsudgifter for den enkelte kommunes pladser i klubtilbud efter dagtilbudsloven er holdt op imod enhedsudgifter for kommunens eksisterende pladser i SFO II'er. Der er taget udgangspunkt i de kommuner, som i dag har pladser i klubtilbud, som er dyrere end kommunes SFO II.¹²

Sammenligningen viser, at 29 kommuner vil have et frigørelsespotentiale ved at omlægge deres pladser for 10-13-årige i klubber efter dagtilbudsloven til SFO II'er. Det samlede potentiale udgør for disse 189,7 mio. kr.

Usikkerheder i beregningen

Der er dog visse usikkerheder, som har betydning for denne del af beregningen. Det drejer sig om følgende:

¹¹ For kommuner, der ikke har SFO, er der taget udgangspunkt i den gennemsnitlige enhedsudgift for SFO'er på landsplan. Hvis kommunen ikke har pladser i fritidshjem eller har samme enhedsudgift for SFO og fritidshjem, er der ikke forudsat et potentiale.

¹² For kommuner, der ikke har SFO II'er, er der taget udgangspunkt i den gennemsnitlige enhedsudgift for SFO II'er på landsplan. Hvis kommunen ikke har pladser i fritidshjem eller har samme enhedsudgift for SFO II'er og klubtilbud efter dagtilbudsloven, er der ikke forudsat et potentiale.

1. Der gælder forskellige regler for søskendetilskud mellem SFO og klubtilbud. Der er således krav om søskendetilskud i SFO'er, men ikke i klubber efter dagtilbudsloven.
2. Det er usikkert, hvor mange pladser kommunerne vil flytte til SFO II'er og hvor mange, der vil blive flyttet til ungdomsskoleklubber. Enhedsudgiften for ungdomsskoleklubber er ikke kendt, og kommunerne er herudover ikke forpligtede til at yde friplads eller søskendetilskud for denne type tilbud.
3. Beregningen bygger på, at alle indskrevne har en fuldtidsplads. Kommunerne kan dog tilbyde deltidspladser, hvilket formodes at have et omfang af en vis betydning for denne aldersgruppe.
4. Forskelle i kommunernes organisering af tilbuddene kan betyde, at nogle kommuner vil have svært ved at bringe deres udgifter på niveau med enhedsudgifterne for en normal SFO.

På baggrund af ovenstående er det arbejdsgruppens og KL's vurdering, at der som følge af en mere effektiv ressourceudnyttelse principielt vil kunne realiseres et økonomisk potentiale på 110,1 mio. kr. årligt for aldersgruppen 10-13 år ved en ophævelse af reglerne om tilbud efter dagtilbudsloven.

Bilag 1. Baggrundsdata

Tabel B1 Indskrevne i dagtilbud fordelt på alder og organisering (2010)					
		6-9 år	10-13 år	14+	I alt
Aldersintegrerede institutioner	I alt	10.879	2.009	284	13.172
	Kommunal	6.119	957	144	7.220
	Selvejende	4.422	1.029	140	5.591
	Privat	338	23	0	361
SFO	I alt	191.924	29.155	1.596	222.675
	Kommunal	165.168	26.934	1.562	193.664
	Selvejende	26.756	2.221	34	29.011
	Privat	0	0	0	0
Fritidshjem	I alt	15.357	962	132	16.451
	Kommunal	10.881	624	89	11.594
	Selvejende	4.367	313	43	4.723
	Privat	109	25	0	134
Fritids- og ungdomsklub, soc.pæd. fritidsordning	I alt	5.583	56.888	13.818	76.289
	Kommunal	3.614	46.369	11.000	60.983
	Selvejende	1.912	9.648	2.794	14.354
	Privat	57	871	24	952
Alle tilbud	I alt	223.743	89.014	15.830	328.587

Kilde: Danmarks Statistik