



DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Utdanningsdirektoratet
Postboks 9359 Grønland
0135 OSLO

Deres ref
2015/3704

Vår ref
15/3970-

Dato
09.11.2015

Tolkningsuttalelse av om skolefritidsordningens vedtekter er å regne som forskrifter

Utdanningsdirektoratet har i brev fra 18. august bedt Kunnskapsdepartementet ta stilling til om vedtektene til skolefritidsordningen (SFO) er å regne som forskrifter eller ikke. Ytterligere dokumenter ble ettersendt 13. oktober 2015.

Kunnskapsdepartementet anser at vedtekter for kommunale SFO-tilbud, jf. opplæringsloven § 13-7 tredje ledd, er å regne som forskrifter. Dette betyr at forvaltningslovens regler for forskrifter må følges når vedtektene skal fastsettes.

Innholdet er avgjørende for den rettslige statusen

Det framgår ikke av ordlyden i bestemmelsen eller av forarbeidene¹ at vedtektene skal være å regne som forskrifter. I begge tilfeller brukes bare betegnelsen «vedtekter». Begrepsbruken i loven skal tillegges vekt, men kan likevel ikke være avgjørende.

Det er forvaltningslovens regler som avgjør hva som er forskrifter. Begrepet «forskrift» er legaldefinert i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a, jf. bokstav c. Mange regelsett er betegnet som krav, regler, retningslinjer, vedtekter, plan eller instruks. Hvis bestemmelsene

¹ Jf. Ot.prp. nr. 60 (1997-1998) avsnitt 2.1.

faller inn under definisjonen av forskrift i forvaltningsloven, er de like fullt forskrifter i kraft av sitt innhold. Dette gjelder selv om betegnelsen på regelverket er uriktig eller upresis.²

Etter forvaltningslovens legaldefinisjon er det seks kriterier som må være oppfylt for å regnes som forskrift. Det må 1) være en «avgjørelse» som 2) «treffes under utøving av offentlig myndighet» og som 3) er «bestemmende» 4) «for rettigheter og plikter» 5) for «et ubestemt antall eller en ubestemt krets» av 6) «private personer». Det er nær sammenheng mellom kriteriene, og det er et spørsmål om hensiktsmessighet hvor langt man skal gå i å skille mellom dem når man vurderer om noe er en forskrift.³

Vedtekter for SFO regulerer tilgangen til et fellesgode

Kommunen plikter å ha et tilbud om SFO, men det korresponderer ikke med en individuell rett til plass i SFO for elevene.⁴ Men selv om plass i SFO ikke er en individuell rettighet etter opplæringsloven, vil det være et gode som svært mange foreldre etterspør. Plass i SFO kan være viktig for foreldrenes deltagelse i arbeidslivet og som sosial arena for elevene.

Vedtektene for SFO skal inneholde opplysninger om eierforhold, opptaksmyndighet og bemanning og ledelse. Dette er forhold som vanskelig kan sies å utløse rettigheter eller plikter for privatpersoner.

Vedtektene skal imidlertid også fastsette opptakskriterier, opptakstid, foreldrebetaling, oppholdstid mv. Reguleringen av disse forholdene kan ha stor betydning for den enkelte elevs mulighet til å få plass i SFO, type plass (heldags- eller halvdagsplass) eller ved hvilket av kommunens SFO-tilbud. Dette innholdet i vedtektene vil derfor etter departementets oppfatning potensielt være avgjørende for elever og foreldres rettigheter og plikter i forbindelse med plass i SFO. Vi viser til at rettighetsbegrepet i forskriftsdefinisjonen ikke er ment å tolkes snevert. Allerede i forarbeidene til forvaltningsloven⁵ ble det fastslått at avgjørelser som innebærer rett til en begunstigelse av ulike slag kan omfattes, selv om den som begunstiges ikke har et rettskrav til godet som innvilges. Vi vil også påpeke at kommunens avgjørelse av om en elev skal få plass i SFO er enkeltvedtak etter forvaltningsloven.

Å regulere tilgang til fellesgoder kan være myndighetsutøvelse

Det ikke er opplagt om all offentlig tjenesteyting er å regne som myndighetsutøvelse.

Når kommunen fastsetter vedtekter med innhold som virker bestemmende for elever og foreldres tilgang til en plass i SFO regulerer kommunen fordelingen av et knapphetsgode som den administrerer. Etter en helhetsvurdering har departementet kommet til at dette er å regne som myndighetsutøvelse. Departementet har blant annet lagt vekt på at det er tale om en fastsettelse av regler av offentligrettslig art med en samfunnsmessig målsetting. Det er ikke privatrettslige og forretningsmessige hensyn som er det sentrale.⁶ Det er også et moment at

² Jf. Justis- og beredskapsdepartementets retningslinjer *Forskriftsarbeid for kommuner* (2002) kapittel 2.

³ Se uttalelse fra Lovavdelingen fra 6. oktober 2006, [lenke](#).

⁴ Jf. Ot.prp. nr. 60 (1997-1998) avsnitt 2.1.

⁵ Jf. Forvaltningskomiteens innstilling (1958) s. 1 og 435 og bla. Frihagen, *Forvaltningsrett* bind II (1992) s. 75.

⁶ Jf. Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) s. 54, Frihagen, *Forvaltningsrett* bind II (1992) s. 77 og Eckhoff og Smith, *Forvaltningsrett* (2014) s. 256 flg.

lovgiver har ønsket å gi forvaltningslovens regler anvendelse på grunnopplæringsområdet, og at avgjørelser om en elev skal få plass i SFO er enkeltvedtak.⁷

På bakgrunn av dette har Kunnskapsdepartementet kommet til at deler av innholdet i vedtektene for SFO, etter opplæringsloven § 13-7 tredje ledd, er å regne som forskrifter i henhold til legaldefinisjonen i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a, jf. bokstav c.

Dette innebærer at fastsettelse og endringer i de delene av vedtektene som oppfyller forskriftsdefinisjonen må følge saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven kapittel VII. Når det gjelder kravet om forhåndsvarsling i forvaltningsloven § 37, antar departementet at det ofte kan være upraktisk å splitte opp vedtektene for SFO, og vil understreke at det ikke er noe i veien for at hele regelverket sendes på høring.⁸

Når kommunen bruker private til å oppfylle plikten om å ha et SFO-tilbud

Av opplæringsloven § 13-7 sjuende ledd framgår det at kommunen kan bruke andre, også private aktører, til å oppfylle plikten til å ha et SFO-tilbud.

For private SFO-tilbud vil vedtektene fastsettes av tilbudets eier. Vedtektene vil ikke være å regne som forskrifter ettersom private aktører ikke reguleres av forvaltningsloven, jf. forvaltningsloven § 1.

Med hilsen

Erik Saglie (e.f.)
avdelingsdirektør

Clara Hasselberg
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer.

⁷ Se uttalelse fra Lovavdelingen fr4a 25. februar 2002 (2001/10197)

⁸ Jf. Ot.prp. nr. 38 (1964–1965) s. 115 og uttalelse fra lovavdelingen fra 6. oktober 2006.