

Lovforslag nr. L 107. Fremsat den 24. januar 1980 af Anne Grete Holmsgård (VS), Steen Folke (VS), Kurt Hansen (VS), Tyroll (VS), Waldorff (VS) og Wilhjelm (VS)

## Forslag

til

### Lov om ændring af lov om social bistand

#### § 1

I lov nr. 333 af 19. juni 1974 om social bistand, som senest ændret ved lov nr. 456 af 13. september 1978, affattes § 69, stk. 1, således:

»Kommunalbestyrelsen skal sørge for, at der er det nødvendige antal pladser på daginstitutioner for børn og unge, herunder socialpædagogiske fritidsforanstaltninger, svarende til det faktiske sociale og pædagogiske

behov i kommunen.«

#### § 2

Lovforslaget kan stadfæstes straks efter vedtagelsen.

#### § 3

Loven træder i kraft ved bekendtgørelsen i Lovtidende.

## Bemærkninger til lovforslaget

### Almindelige bemærkninger

Der har i de sidste par år været gentagne diskussioner om, hvorvidt bilstandslovens § 69 skal fortolkes således, at kommunerne har pligt til at sørge for det nødvendige antal institutionspladser til dækning af det faktiske sociale og pædagogiske behov, eller hvorvidt kommunerne ikke har denne forpligtelse. Kommunernes og socialministeriets fortolkning har vist sig at være den sidste. Socialministeren udtalte den 7. december 1978 under et samråd med folketingets socialudvalg, at der efter hans mening ikke var tale om en retlig forpligtelse, men nærmere tale om en programudtalelse, altså en ikke-forpligtigende hensigtserklæring. Der henvises til det som bilag til lovforslaget optrykte notat, der af socialministeren fremsendtes til udvalget efter samrådet. Samme fortolkning fremgår af den praksis, der føres af landets kommuner. Der er imidlertid endnu ikke taget skridt til at præcisere lovens ord.

Socialministeriets og kommunernes fortolkning er åbenlyst i strid med de intentioner, der oprindeligt lå i bilstandslovens § 69. Den 25. marts 1974 udtalte daværende socialminister Jacob Sørensen i et svar til folketingets socialudvalg angående netop denne paragraf: »Socialministeriet er enig i, at det nødvendige antal pladser i daginstitutioner for børn og unge, herunder socialpædagogiske fritidsforanstaltninger, skal dække det faktiske sociale og pædagogiske behov i kommunen.« (Folketingstidende 1973-74, 2. samling, tillæg B, sp. 1945).

Kommunernes og ministeriets nuværende fortolkning betyder, at der er over 100.000 børn på ventelister over hele landet. Mange forældre må vente flere år for at få en institutionsplads. Konsekvenserne er, at forældrene ikke har adgang til arbejdsmarkedet, og at børnene ikke får mulighed for det sociale og pædagogiske supplement, der består i et ophold på en daginstitution.

Børnepasningscirkulæret af 5. januar 1979 (AF-cirkulære nr. 7/79) betyder desuden, at man kan fratages dagpengereetten, når man ikke kan dokumentere, at man kan få sit barn passet. Inden ud-

sendelsen af dette cirkulære argumenterede daværende socialminister Erling Jensen med, at et sådant cirkulære »blot« ville betyde indførelse af en ensartet praksis på landsplan, dels at der var tale om en lempelse, fordi det betød, at forældre, der har børnepasningsproblemer, ikke længere får karantæne for at nægte at tage arbejde og dermed heller ikke mister 5 ugers dagpenge. Hvis der skulle være tale om en lempelse, ville det imidlertid forudsætte, at personer, der blev tilbudt arbejde, faktisk havde en reel mulighed for at få en institutionsplads med det samme. Det er der ikke med en venteliste på over 100.000 børn. I en undersøgelse foretaget af ligestillingsrådet (december 1979) opgøres det, at der alene i det første halvår af 1979 er indberettet 87 tilfælde til arbejdsdirektoratet, hvor især kvinder har mistet retten til dagpenge på grund af børnepasningsproblemer. Det påpeges i undersøgelsen, at det ikke har været muligt at få et samlet overblik over, hvor mange personer der er blevet ramt af cirkulæret. I over halvdelen af tilfældene har udelukkelsen fra dagpengeudbetaling varet mellem 10 og 30 uger, det vil sige over det dobbelte af, hvad en karantæne betyder.

I socialministerens svar til socialudvalget den 7. december 1978 henvises der til, at personer, der mister dagpengene som følge af børnepasningsproblemer, kan få hjælp efter bilstandslovens § 37. Det er der imidlertid ingen garanti for, eftersom der f. eks. i Københavns kommune er eksempler på, at man ikke har udbetalt hjælp til gifte kvinder, der har mistet dagpengene, med den argumentation, at disse ikke har opbrugt deres muligheder for at klare sig økonomisk, idet de har en forsøger.

Vi har desuden set, hvordan socialudvalget i Frederikshavns kommune har indført en praksis, hvor der kræves dokumentation for, at forældre allerede har arbejde, for at de kan få en institutionsplads til deres barn/børn. Kommunens egen argumentation er, at det er de nødt til, fordi der er for få institutionspladser. Denne praksis blev allerede i december 1978 accepteret af socialministeren, der udtalte, at arbejdsløses børn kan rykkes

ned i ventelistekøen, når det skønnes, at andre børn har større behov for en institutionsplads.

Der er god grund til at forvente, at denne praksis vil blive forstærket med særforborgens udlægning pr. 1. januar 1980, hvor lettere handicappede børn skal integreres i de kommunale institutioner. På denne måde gøres et ellers udmærket princip om integration til et spørgsmål om at udelukke en bestemt gruppe børn, nemlig dem med arbejdsløse forældre eller med forældre, hvor kun den ene arbejder, fra en institutionsplads.

Hvis disse problemer skal undgås fremover, er det derfor nødvendigt med en tydeliggørelse af bistanndslovens § 69, der præciserer, at det er kommunernes pligt at dække det faktiske institutionsbehov i kommunerne.

Til anskueliggørelse af den holdning, der præger regeringens administration, er som bilag optrykt ovennævnte notat, der er fremkommet på baggrund af VS' aktiviteter i arbejdsmarkedsudvalget og socialudvalget for at få ændret denne praksis.

*Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser*

### *Til § 1*

Det er hensigten med ændringen at præcisere, at det ikke er overladt til kommunerne at skønne vedrørende det nødvendige antal daginstitutioner på en sådan måde, at det faktiske sociale og pædagogiske behov i kommunen ikke dækkes.

Det skal være en ret at få sit barn passet på en af de af § 69 omfattede institutioner. Ventelister må således ikke kunne opstå. Det er en retlig forpligtelse for kommunerne at tilvejebringe de nødvendige institutioner og institutionspladser. Det betyder, at forældre, forældreorganisationer og faglige organisationer kan anlægge sag ved domstolene mod kommunen med krav om erstatning for økonomiske konsekvenser af, at kommunerne ikke opfylder deres forpligtelser.

### *Til §§ 2 og 3*

Da kommunerne hele tiden har haft forpligtelse til at tilvejebringe det nødvendige antal daginstitutioner, skulle der ikke være noget til hinder for, at forslaget kan stadfæstes straks efter vedtagelsen i folketinget, og at loven kan træde i kraft straks fra kundgørelsen.

## Notat

om

### socialministerens samråd med folketingets socialudvalg den 7. december 1978 om samrådsspørgsmål B.

(Fremsendt af socialministeren til folketingets socialudvalg med skrivelse af 14. december 1978)

#### Samrådsspørgsmål B:

##### Spørgsmål a:

Kan socialministeren bekræfte, at bistandsloven forpligter kommunerne til at sørge for, at der er det nødvendige antal daginstitutioner til alle, der ønsker deres børn pas-set?

##### Svar:

Ifølge bistandslovens § 69, stk. 1, skal kommunalbestyrelsen »sørge for, at der er det nødvendige antal pladser på daginstitutioner for børn og unge, herunder socialpædagogiske fritidsforanstaltninger«.

Reglen er en viderførelse af princippet i § 2, stk. 2, i lov om børne- og ungdomsforsorg, hvorefter det påhvilede kommunalbestyrelsen efter indstilling fra det sociale udvalg at oprette og drive de fornødne institutioner, såfremt opgaverne ikke blev løst ad anden vej.

Om sidstnævnte bestemmelse gav ombudsmanden i forbindelse med en klagesag udtryk for, at bestemmelsen næppe kunne betragtes som en sædvanlig pligtpålæggende retsregel, men i nogen grad havde karakter af en programudtalelse.

Om bestemmelsen i bistandslovens § 69 anføres i cirkulære af 29. marts om institutioner under kommunerne, pkt. 2, at omfanget af kommunalbestyrelsens forpligtelse må bestemmes ved en løbende vurdering af egnetheden af de eksisterende muligheder for pasning og pleje i private hjem eller i institutio-

ner over for det aktuelle og forventede fremtidige behov. Det anføres videre, at kommunalbestyrelsen normalt vil have opfyldt sin forpligtelse, når institutionerne under kommunen videreføres og udbygges i overensstemmelse med den senest fastlagte sociale udbygningsplan.

I overensstemmelse hermed har socialministeriet gentagne gange i anledning af henvendelser fra såvel folketinget som private brevskrivere givet udtryk for, at det er kommunalbetyrelsen, der skønner over, hvad der er det nødvendige antal institutionspladser, og at socialministeriet kun kan give henstilling om udvidelse af dette antal, hvis en sammenligning af kommunens udbygningsplan med planerne for andre kommuner viser, at forholdet ligger uden for rammerne af det acceptable.

Konklusionen er, at der ikke af bistandslovens § 69 kan udledes en forpligtelse for kommunalbestyrelsen til at skaffe en daginstitutionssplads i samme øjeblik, et barns forældre fremsætter ønske herom.

##### Spørgsmål b:

Kan ministeren bekræfte, at kommunerne således ifølge bistandsloven er forpligtet til at sørge for pasningsmuligheder også for arbejdsløses børn?

##### Svar:

Forudsætningerne for dette spørgsmål falder til en vis grad væk på grund af den modificerede besvarelse af spørgsmål a).

I øvrigt bemærkes, at bestemmelse om optagelse i daginstitution ifølge bistandslovens § 72 træffes af det sociale udvalg, og at det i pkt. 38 i det kommunale institutionscirkulære er fremhævet, at det sociale udvalg bør tage særligt hensyn til følgende børn:

1. Børn af enlige og børn, der er henvist fra anden myndighed eller speciallæge.
2. Børn, hvor begge forældre er udearbejdende.
3. Søskende til børn, der allerede er anbragt i en institution.
4. Børn med særlige pædagogiske eller sociale behov.

Heraf kan i det enkelte tilfælde følge, at et barn, der søger *nyoptagelse* i en daginstitution under forældrenes arbejdsløshed, kan komme til at rykke ned på listen i forhold til børn fra de nævnte 4 grupper.

Derimod er det i socialministeriets cirkulære om kontanthjælp efter bistandsloven anført i pkt. 14 i forbindelse med hjælp til udgifter til børnepasning, at det ikke bør kræves, at børn udmeldes af daginstitutioner eller lignende, fordi de i en kortere tid, mens der ydes hjælp, kan passes af forældrene. I forbindelse hermed har socialministeriet som svar på en forespørgsel fra en kommune udtalt, at forældrenes muligheder for at passe barnet som udgangspunkt må betragtes som kortvarig, når de står til rådighed for arbejdsmarkedet. Heri ligger altså, at børn ikke skal tages ud af en daginstitution, fordi forældrene bliver arbejdsløse.

#### Spørgsmål c:

Kan ministeren bekræfte, at bistandslovens krav om det nødvendige antal daginstitutionspladser bevirker, at de arbejdsløse til enhver tid skal kunne få deres børn passet på daginstitution, uanset om de benytter sig af denne mulighed i arbejdsløshedsperioden?

#### Svar:

Det må antages, at spørgsmålet vedrører de vanskeligheder, der kan opstå for ledige, som får tilbud om beskæftigelse, men får problemer med at skaffe pasning til deres børn. Dette spørgsmål har været drøftet mellem arbejdsministeriet og socialministeriet, og arbejdsministeren har under et samråd

med folketingets arbejdsmarkedsudvalg i december 1977 givet tilsagn om, at arbejdsformidlingen vil tage særlige hensyn ved anvisning af arbejde til personer, der har vanskeligt ved at få deres børn passet.

I overensstemmelse hermed udsendte arbejdsdirektoratet den 9. februar 1978 et cirkulære om anvisning af arbejde til personer, der har vanskeligt ved at få deres børn passet.

I cirkulæret henledes opmærksomheden på, at der ved anvisning af arbejde til disse personer må tages særlige hensyn. Der skal således så vidt muligt anvises arbejde med nogle dages respit, så de kan nå at løse deres børnepasningsproblem. Arbejdsmarkedsnævnene og arbejdsformidlingskontorerne anmodes endvidere om at henlede kommunernes opmærksomhed på disse lediges særlige problemer, således at der i forbindelse med anvisning af arbejde hurtigt kan tilvejebringes mulighed for børnepasning.

Socialministeriet har orienteret kommunerne om indholdet af arbejdsdirektoratets cirkulære gennem en meddelelse i serien »Sociale Meddelelser«.

Det kan tilføjes, at Sammenslutningen af sociale Udvalg i december 1977 iværksatte en undersøgelse af, om de enkelte kommuner var bekendt med tilfælde, hvor arbejdssøgende kvinder har måttet afslå at påtage sig arbejde på grund af manglende børnepasningsmuligheder med den følge, at de pågældende er kommet i karantæne i deres arbejdsløshedskasse.

Det fremgår af de indkomne svar fra kommunerne, at ca. 90 pct. af kommunerne ikke har haft kendskab til problemet eller har løst dette ved med 1 times varsel at anbringe de pågældende børn i dagpleje eller på institution – i visse tilfælde dog med overbelægning af institutionen til følge.

I de få kommuner, der ikke har været i stand til at tilbyde pasningsmuligheder, har man de fleste steder ydet forbigående hjælp til underhold efter bistandslovens § 37.

I andre kommuner har man for at løse det akutte problem i få tilfælde enten ydet et beløb, svarende til differencen mellem udgift til en dagplejeplads og en husassistent, eller ydet et tilskud svarende til udgiften til en kommunal dagplejeplads eller midlertidig benyttet sig af hjemmehjælpsordningen.

Spørgsmålet om de lediges børnepasningsproblemer har imidlertid på ny været fremme i forbindelse med et spørgsmål fra Lilli Gyldenkilde til arbejdsministeren om, hvorvidt der er et cirkulære under udarbejdelse gående ud på, at de lokale arbejdsformidlingskontorer får ret til at fratage folk understøttelsen, endnu inden det er konstateret, om de står til rådighed for arbejdsmarkedet.

I sit svar af 17. oktober oplyste arbejdsministeren, at det overvejes i arbejdsdirektoratet ved et samlande cirkulære at underrette arbejdsløshedskasserne og arbejdsformidlingskontorerne om den praksis, der har udviklet sig med hensyn til de dagpengemæssige følger af, at et arbejdsløshedskasemedlem på grund af børnepasningsvanskeligheder ikke er i stand til at overtage anvist arbejde.

Et cirkulære af denne art vil ikke fastlægge nye retningslinier, men har alene det formål at orientere om trufne afgørelser med det sigte at søge skabt ensartethed i den praksis, der følges af de enkelte arbejdsløshedskasser.

Arbejdsministeren bekræftede samtidig, at der efter nyere praksis normalt ikke idømmes vægringskarantæne, når børnepasningsvanskeligheder hindrer overtagelse af beskæftigelse. I stedet for ved idømmelse af 5 ugers karantæne at fratage et ledigt medlem op til 7.000 kr. i denne situation afgøres sager af denne art ved, at medlemmet betragtes som ikke stående til rådighed for anvisning af arbejde, indtil børnepasningsproblemet er løst – det vil sige, at der kun mistes dagpenge for de dage, medlemmet ikke har taget arbejde. Dette er en mildnelse af tidligere praksis.

Efter modtagelsen af dette svar fremsatte Lilli Gyldenkilde sammen med 2 partifæller den 3. november 1978 forslag til folketingsbeslutning om en ændring af arbejdsløshedsloven, der sikrer forældre ret til at oppebære dagpenge, såfremt de på grund af manglende muligheder for at få børn forvarligt passeret er nødsaget til at afslå at tage anvist arbejde.

Forslaget var til 1. behandling den 30. november 1978 og blev afvist af arbejdsministeren under henvisning til, at det allerede er fastslået i praksis, at nægtelse af at tage arbejde på grund af børnepasning ikke er et spørgsmål om vægring, men om ikke at stå til rådighed, at børnepasningsproblemerne

principielt er forsikringen uvedkommende, men at det vil blive overvejet, om der inden for forsikringens rammer kan gøres noget for at stille medlemmerne bedre i anvisningssituationen end hidtil.

#### *Spørgsmål d:*

Kan ministeren bekræfte, at det således ifølge bilstandsloven ikke kan forekomme, at arbejdsløse ikke står til rådighed for arbejdsmarkedet på grund af børnepasningsproblemer?

#### *Svar:*

Af fremstillingen ovenfor vil fremgå, at såvel arbejdsformidlingen som de kommunale socialforvaltninger er indstillet på at udvise størst mulig smidighed for at undgå, at der opstår vanskeligheder med børnepasning i forbindelse med anvisning af arbejde. Ifølge sagens natur kan det dog ikke undgås, at der undtagelsesvis kan være nogle dages overgangsvanskeligheder.

#### *Spørgsmål e:*

Kan ministeren bekræfte, at det på denne baggrund er kommunerne, der har ansvaret for, at de arbejdsløse ikke står til rådighed for arbejdsmarkedet, hvis begrundelsen er børnepasningsproblemer?

#### *Svar:*

Af fremstillingen foran vil fremgå, at spørgsmålet må besvares benægtende.

#### *Spørgsmål f:*

Vil ministeren drage omsorg for, at kommunerne kan gøres fuldt erstatningspligtige for de økonomiske tab, som de pålægger de arbejdsløse, når børnepasningsproblemet ikke kan løses?

#### *Svar:*

Også dette spørgsmål må besvares benægtende. I øvrigt vil en arbejdsløs, som må afvise at tage anvist arbejde på grund af børnepasningsproblemer, i stedet kunne få hjælp efter bilstandslovens § 37, og det er antaget i praksis, at reglen om tilbagebetaling i bilstandslovens § 26, stk. 1, nr. 1, når der må ydes hjælp på grund af arbejdsvægring, ikke bringes i anvendelse, hvis vægringen skyldes hensynet til pasning af børn.