

Lovforslag nr. L 246. Fremsat den 18. maj 1989 af socialministeren (Aase Olesen)

Forslag

til

Lov om ændring af lov om social bistand

(Øget fleksibilitet med hensyn til dagpasningsordninger for børn samt tilskud til private børnepasningsordninger)

§ 1

I lov om social bistand, jf. lovbekendtgørelse nr. 837 af 21. december 1988 som senest ændret ved lov nr. 270 af 3. maj 1989, foretages følgende ændringer:

1. I § 63, stk. 1, 2. pkt. indsættes efter »dagpleje«: »jf. dog § 64, stk. 1, 2. pkt.«.

2. I § 64, stk. 1, 1. pkt. indsættes efter »hjem«: »og andre lokaler«.

3. I § 64, stk. 1, indsættes efter 1. pkt.:

»Varetages dagplejen af flere personer, kan det sociale udvalg bestemme, at der i dagplejen kan modtages op til 10 børn.«.

4. § 69, stk. 3, ophæves.

5. § 70 affattes således:

»§ 70. Kommunalbestyrelsen kan til private pasningsordninger for børn yde et tilskud pr. barn.

Stk. 2. Pasningsordninger efter stk. 1 er ikke omfattet af § 73, stk. 1, stk. 3 og 4, dog kan forældrebetalingen ikke overstige 35 pct. af udgifterne i tilsvarende kommunale pasningstilbud.

Stk. 3. Kommunalbestyrelsen underretter Socialstyrelsen om pasningsordninger, inden der gives tilskud efter stk. 1.«.

6. I § 72 indsættes som 2. pkt.:

»Kommunalbestyrelsen kan bestemme, at pasningsordninger etableret efter § 70 ikke er omfattet af 1. pkt.«.

7. I § 73, stk. 1, 1. pkt. indsættes efter »der«: »højst«.

8. I § 73, stk. 4, udgår: »for et regnskabsår ad gangen«.

§ 2

Stk. 1. Loven træder i kraft den 1. oktober 1989.

Stk. 2. Socialministeren fremsætter forslag om revision af bilstandslovens § 70 inden udgangen af folketingsåret 1992-1993.

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

På dagpasningsområdet for børn er det efter regeringens opfattelse et centralt problem, at trods udbygning af antallet af tilbud er ventelister fortsat et stort problem for forældre, der ønsker pasning af deres børn.

Af ressourcemæssige grunde er det ikke muligt at afhjælpe ventelisteproblemet gennem en traditionel udbygning af kapaciteten. Der må derfor sættes på at øge mulighederne for, at bestående rammer og ressourcer kan udnyttes bedre.

Dette forudsætter, at kommunerne får mere fleksible rammer, inden for hvilke de kan tilrettelægge en lokal daginstitutionspolitik tilpasset lokale behov og muligheder.

Et eksempel på, hvorledes rammerne kan udnyttes bedre til gavn for flere forældre og børn, er socialministerens henstilling af 16. marts 1989 til kommunalbestyrelserne om at etablere flere deltidstilbud.

Med udgangspunkt i en række forslag fra de kommunale organisationer – herunder forslagene fra Udvalget vedrørende kommunalt udgiftspres og styringsmuligheder («Lotz II-udvalget») – foreslås kommunernes handlemuligheder forbedret på følgende områder:

1. Mulighed for at etablere dagplejeordninger i et hjemligt miljø udvides.
2. Kommunerne skal kunne fastsætte særlige regler om nedsættelse/bortfald af forældrebetalingen.
3. Forældrebetalingen skal kunne justeres i årets løb.
4. Som et supplement til de almindelige pasningstilbud skal der kunne ydes tilskud til forældre eller andre, som privat laver en pasningsordning («puljeordninger»).
5. Socialministerens adgang til at fastsætte (vejledende) regler for indretning m.v. af daginstitutioner ophæves.

Desuden mener regeringen, at der er behov for at ændre fripladsgrænserne. Dette er spørgsmål om ændring af reglerne i betalingsbekendtgørelsen, og det vil blive taget op i forbindelse med finanslovforslaget for 1990.

ad 1. Bedre mulighed for dagplejeordninger i et hjemligt miljø.

I bistanndslovens § 63, stk. 1, 2. pkt., er det fastsat, at der ikke kan gives tilladelse til at have mere end 5 børn i privat dagpleje.

Baggrunden for bestemmelsen er et hensyn til børnene, idet der er en grænse for, hvor mange børn en enkelt dagplejer kan overkomme.

Reglen er generel, dvs. den gælder både for rent private dagplejearrangementer og de dagplejetilbud, der som et led i kommunens pasningstilbud formidles af det sociale udvalg.

Kommunerne har i denne forbindelse anført, at når der er flere personer om pasningen, er »5-børnsreglen« ikke rimelig, og en lempelse vil kunne øge muligheden for en hensigtsmæssig tilrettelæggelse af den kommunale dagpleje.

Behovet for dette bekræftes af forsøgsvirksomheden i forbindelse med dagpleje, hvor flere forsøg har drejet sig om at give dispensation fra »5-børnsreglen«.

Den traditionelle dagpleje etableres i dagplejerens eget hjem. Derudover bør der åbnes op for, at der i børnenes hjemlige miljø kan drives pasningsordninger. Som eksempler kan nævnes ordninger i kollektiver og bofællesskaber, i lokaler i en boligbebyggelse eller i et af børnenes eget hjem.

Loven foreslås derfor ændret således, at dagplejen kan etableres på andre måder end i private hjem, og at der i dagplejen kan være op til 10 børn, når der er mere end en person om pasningen. Det forudsættes, at kommunerne sikrer sig, at de pasningsmæssige rammer er forsvarlige, herunder at de fysiske rammer i hjemmene er egnet til at modtage det antal børn, som det enkelte hjem godkendes til.

ad 2. Kommunerne skal kunne fastsætte særlige regler om nedsættelse/bortfald af forældrebetalingen.

Efter bistanndslovens § 73, stk. 1, udgør forældrebetalingen et beløb, der svarer til 35 pct. af udgifterne ved opholdet, bortset fra ejendomsudgifter, herunder husleje og vedligeholdelse. For særlige grupper af institutioner kan der fastsættes en lavere betaling, og

denne adgang er udnyttet for så vidt angår fritids- og ungdomsklubber.

Efter bilstandslovens § 73, stk. 2, fastsætter socialministeren regler om hel eller delvis nedsættelse af forældrebetalingen. Regler om dette er fastsat i betalingsbekendtgørelsen for ophold i daginstitutioner m.v. for børn. Ved indtægter op til 40.000 kr. ydes fuld friplads. I indtægtsintervallet mellem 40.001 kr. til 135.001 kr. forhøjes betalingen med 1 pct. for hver 1.000 kr.'s indtægtsstigning, dog med 5 pct. mellem 40.001 kr. og 41.000 kr.

Forældrebetalingen for dagpasningspladser er imidlertid ikke alene reguleret af bilstandslovens ovennævnte bestemmelser.

Med hjemmel i kommunalfuldmagten kan disse betalingsregler fraviges generelt, dvs. kommunalbestyrelsen kan bestemme, at der for alle forældre skal opkræves en mindre betaling, eller at der skal ydes lavere betaling, når flere søskende er i daginstitution. Derimod kan kommunerne ikke beslutte, at nedsættelsen af betalingen skal knyttes til forældrenes individuelle forhold, f.eks. indtægter.

Fra kommunalt hold vurderes det, at når der ikke er mulighed for at fastsætte særlige betalingsregler, der afhænger af indtægtsforholdene, afskæres kommunerne fra at målrette tilbuddene til de grupper, man ønsker at tilgodese.

Da kommunerne – bortset fra forældrebetalingen – afholder alle udgifterne ved drift af institutionerne, må det være rimeligt, at der vises imødekommenhed over for ønsket om at kunne fastsætte særlige indtægtsafhængige betalingsregler.

Det foreslås derfor, at kommunerne får adgang til at fravige de centralt fastsatte regler om nedsættelse eller bortfald af forældrebetalingen. Det vil sige, at kommunerne i stedet for de hidtidige ensartede »ekstraordinære tilskud« til nedsættelse af taksterne kan yde indtægtsgraderet takstnedsættelse ud over de centralt fastsatte fripladsregler.

Konsekvenserne af disse ændringer er, at kommunerne i forbindelse med fastsættelse af taksterne som en øverste grænse ikke kan sætte disse højere end, hvad der følger af »35 pct.s-reglen«. Videre skal kommunerne som et minimum give hel eller delvis fritagelse for betaling efter de generelt fastsatte regler i betalingsbekendtgørelsen. Med respekt for disse grænser vil kommunalbestyrelsen derudover kunne fastsætte særlige kommunale betalingsregler, enten ved som hidtil generelt at fastsætte en lavere betaling, end hvad der følger af lovens § 73, stk. 1, eller ved yderligere at nedsætte forældrebetaling på baggrund af indtægtsforhold.

Kommunalbestyrelsen kan frit kombinere disse muligheder for at fastsætte en lavere forældrebeta-

ling end den, som fremgår af lovens § 73, stk. 1, og af fripladsbestemmelserne i betalingsbekendtgørelsen.

ad 3. Forældrebetalingen skal kunne justeres i årets løb.

I bilstandslovens § 73, stk. 4, er det fastsat, at forældrebetalingen fastsættes for et regnskabsår ad gangen på grundlag af institutionernes budgetter.

Denne bestemmelse har bl.a. til formål at forenkle administrationen af betalingsreglerne, bl.a. således at utilsigtede afvigelser fra budgettet ikke bevirker, at forældrene med henvisning til »35 pct.s-reglen« i § 73, stk. 1, kan kræve for meget betalt forældrebetaling tilbage.

Bestemmelsen kan imidlertid hindre, at der løbende sker en justering af institutionernes drift. For eksempel betyder det, at forældrene ikke har mulighed for at opnå fordelene ved, at institutionsudgifterne i løbet af budgetåret justeres nedad. Tilsvarende gælder, at hvis omkostningerne forøges – f.eks. hvis forældre ønsker længere åbningstid – kan kommunen ikke umiddelbart regulere forældrebetalingen på baggrund af de øgede omkostninger.

Dette reducerer muligheden for løbende at opnå sammenhæng mellem forældrebetalingen og udgifterne ved drift af pasningsordningen.

Det foreslås derfor, at der på grundlag af reviderede budgetter i løbet af året kan ske ændringer i forældrebetalingen.

I overensstemmelse med gældende principper skal ændringerne gives med et passende varsel, som sættes til mindst 1 måned.

ad 4. Adgang for kommunerne til at yde tilskud til forældre eller andre, som driver en pasningsordning (»puljeordninger«).

Efter bilstandsloven kan kommunerne tilbyde pasning af børn og unge i daginstitutioner eller i den kommunale dagpleje.

Institutionerne kan være kommunale eller selvejende institutioner, som kommunen har indgået overenskomst med. De selvejende institutioner er omfattet af bilstandslovens almindelige regler om f.eks. forældrebetaling, central pladsanvisning m.v. Videre er disse institutioner via overenskomsten med kommunen forpligtet til at følge de almindelige konterings- og regnskabsprincipper, som gælder for kommunernes drift af institutionerne.

Gennem selvejende institutioner er der således mulighed for, at privat foretagsomhed kan medvirke til at fremskaffe pasningstilbud, men det må samtidig konstateres, at de gældende regler kan stille sig i vejen for, at private på andre måder kan deltage i løsningen af venteliste-problemet.

For at skabe yderligere fleksibilitet og for at give forældre og andre bedre betingelser for på egne præmisser at løse børns dagpasningsbehov foreslås derfor indført adgang til, at kommunerne kan yde et økonomisk tilskud til pasningsordninger.

Hvis en kreds af forældre, en virksomhed eller lign. ønsker at stå for ansvaret for en pasningsordning, skal kommunerne derfor kunne yde et tilskud til en sådan ordning.

Kommunalbestyrelsen afgør, om den vil yde støtten, og det er også kommunalbestyrelsen, som fastlægger størrelsen af tilskuddet, som ydes i form af et beløb pr. barn.

Initiativtagerne til en sådan privat pasningsordning forudsættes selv at finde egnede lokaler, fastsætte børneantal, personalenormering, åbningstid m.v. Initiativtagerne tilrettelægger således i det hele den daglige drift, herunder også regnskabsføring.

Det er en forudsætning, at disse pasningstilbud skal være åbne også for børn, som kræver en særlig indsats, og for sådanne børn må kommunen forhøje tilskuddet til ordningen.

Initiativtagerne må på baggrund af de modtagne kommunale tilskud og evt. andre indtægter fastsætte forældrebetalingen således, at der er dækning for udgifterne til pasningsordningen, dog må forældrebetalingen ikke overstige 35 pct. af udgifterne i tilsvarende kommunale pasningstilbud.

Det skal fremhæves, at reglerne om hel eller delvis friplads også skal gælde for disse ordninger. Det vil sige, at forældre med lave indtægter kan få hel eller delvis fritagelse for betalingen efter de almindelige regler i betalingsbekendtgørelsen samt evt. efter særlige regler, kommunalbestyrelsen fastsætter for nedsat forældrebetaling i kommunens dagpasningstilbud.

Derimod er disse ordninger ikke – medmindre kommunalbestyrelsen ønsker det – omfattet af reglerne om central visitation.

Kernen i disse nye muligheder er således, at de bestående pasningsordninger skal kunne suppleres med private ordninger, hvor der – bortset fra et kommunalt tilskud – i udstrakt grad er et selvstændigt ansvar for ordningens drift m.v.

Der skal således være øget frihed til, at private – dvs. oftest en forældrekræds – får mulighed for en høj grad af indflydelse på, hvorledes deres egne børn skal passes i dagtimerne.

Dette, at forældrene har det primære ansvar for tilrettelæggelse og drift af ordningerne, fritager imidlertid ikke kommunerne for at føre tilsyn med ordningerne.

Kommunalbestyrelsen skal således sikre, at det ydede tilskud anvendes efter sit formål, herunder at

ordningen udgør en forsvarlig ramme for de deltagende børn.

Da der er tale om en nydannelse, er det vigtigt, at udviklingen følges tæt, og med henblik herpå bliver kommunerne forpligtet til at orientere Socialstyrelsen om sådanne ordninger, inden kommunalbestyrelsen giver tilsagn om tilskud.

På baggrund af indhøstede erfaringer vil socialministeren i folketingsåret 1992–1993 fremsætte forslag til lov om revision af ordningen.

ad 5. Socialministerens adgang til at fastsætte (vejledende) regler for indretning m.v. af daginstitutioner ophæves.

Bistandsloven sætter kun få grænser for kommunernes handlefrihed på dagforanstaltningsområdet.

De få bindende regler er følgende:

- Institutionerne skal enten være kommunale eller selvejende institutioner, med hvem kommunen indgår overenskomst. Dette fremgår af lovens § 69, stk. 2. Denne bestemmelse blødgøres nu med forslaget om mulighed for »puljeordninger«, jf. ad 4.
- Kommunalbestyrelsen skal føre tilsyn med institutionerne. Dette fremgår af lovens § 71, som også omfatter »puljeordninger« etableret efter den nye affattelse af § 70.
- Der skal være en central pladsanvisning, jf. § 72. Denne bestemmelse lempes for så vidt angår »puljeordningerne«.
- Der er fastsat en øverstegrænse for forældrebetalingen, og der skal som et minimum ydes fripladser efter regler fastsat af socialministeren. Dette fremgår af lovens § 73. For »puljeordninger« gælder særlige regler.

Socialministeren kan videre med hjemmel i den nuværende udformning af lovens § 70 udsende retningslinier for indretning af daginstitutioner, men denne bemyndigelse har ikke været benyttet. Denne hjemmel foreslås derfor ophævet.

Loven indeholder derudover i § 69, stk. 3, hjemmel for, at socialministeren kan udsende vejledende regler for institutionernes ledelse og drift.

Denne adgang er bl.a. benyttet til at udsende vejledende regler om opsigelse og flytning af børn.

Disse bestemmelser er som fremhævet alene af vejledende art, og de har derfor mere karakter af råd, som kommunerne på ingen måde er forpligtet til at følge.

Da udsendelse af vejledninger ikke kræver særlig lovhjemmel, og da der fortsat er usikkerhed om karakteren af disse forskrifter, foreslås det, at hjemlen til at udstede vejledende regler ophæves. Det vil herefter stå helt klart, at kommunerne alene er forpligtet

til at følge de bindende bestemmelser, som kan udstedes med hjemmel i bilstandsloven.

Økonomiske konsekvenser.

Forslagene er økonomisk neutrale og har derfor ingen konsekvenser for de økonomiske forhold mellem staten og kommunerne.

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

Til § 1

Til nr. 1, 2 og 3

Med de foreslåede ændringer bliver der mulighed for, at den kommunale dagpleje kan etableres i andre lokaler end private hjem, og at der kan være op til 10 børn i dagplejen, når der er mindst 2 personer, som varetager pasningen. Der henvises i øvrigt til pkt. 1 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget.

Til nr. 4, 5 og 6

Med ophævelsen af § 69, stk. 3, og den gældende udformning af § 70 tydeliggøres det, at de få bindende regler om daginstitutioner m.v. findes i eller udstedes med hjemmel i lovens § 69, stk. 1 og 2, § 72 og § 73. Der henvises herved til pkt. 5 i de almindelige bemærkninger.

Med den nye affattelse af § 70 indføres en mulighed for, at kommunalbestyrelsen kan yde tilskud til private pasningsordninger, som nærmere er beskrevet i pkt. 4 i de almindelige bemærkninger.

Det fremhæves, at disse »puljeordninger« ikke fuldt ud er omfattet af de ovennævnte få bindende bestemmelser. Det er således ikke et krav, at disse – uanset børnetal – skal være selvejende institutioner,

og kommunalbestyrelsen kan bestemme, at de ikke skal være omfattet af den centrale visitation. Med hensyn til forældrebetaling gælder reglerne om fripladser udstedt efter lovens § 73, stk. 2. I øvrigt gælder reglerne i § 73 ikke for disse ordninger. Det er dog således, at forældrebetalingen ikke kan overstige 35 pct. af udgifterne i tilsvarende kommunale pasnings-tilbud. Dette må kommunalbestyrelsen påse som led i sin almindelige forpligtelse til at føre tilsyn med ordningerne.

Til nr. 7

Det præciseres herved, at for institutioner oprettet efter lovens § 69 kan forældrebetalingen højst udgøre et beløb, der svarer til 35 pct. af udgifterne ved opholdet, bortset fra ejendomsudgifter, herunder husleje og vedligeholdelse.

Med hjemmel i § 73, skt. 2, kan socialministeren fastsætte nærmere regler om betalingen og kan herunder bestemme, at der skal ske nedsættelse af betalingen under hensyn til forældrenes økonomiske forhold.

I forbindelse med udsendelse af en revideret betalingsbekendtgørelse vil socialministeren præcisere, at kommunerne generelt kan fastsætte en lavere betaling end, hvad der følger af »35 pct.s-reglen«, og samtidig kan det fastsættes, at de angivne regler om nedsat forældrebetaling på grundlag af indtægtsforhold angiver et minimum for, hvornår kommunerne skal yde hel eller delvis friplads. Kommunerne vil således derudover kunne fastsætte særlige regler, således at der gives nedsat betaling i et videre omfang.

Der henvises herved til pkt. 2 i almindelige bemærkninger.

Bilag

*I dette bilag er (med mindre skrift)
indsat den gældende formulering af de bestemmelser,
der berøres af lovforslaget*

1. I § 63, stk. 1, 2. pkt. indsættes efter »dagpleje«: »j. f. dog § 64, stk. 1, 2. pkt.«.

§ 63. Ingen må modtage mere end 2 børn under 14 år i privat dagpleje mod betaling uden at have tilladelse dertil fra det sociale udvalg. Der kan ikke gives tilladelse til at have mere end 5 børn i privat dagpleje.

Stk. 2. Dagplejehjem og lignende, der modtager flere end 5 børn under 14 år mod betaling, og som drives af private uden offentlige midler, må kun oprettes og drives med tilladelse fra det sociale udvalg.

Stk. 3. Det sociale udvalg fører tilsyn med forholdene i hjemmene.

2. I § 64, stk. 1, 1. pkt. indsættes efter »hjem«: »og andre lokaler«.

3. I § 64, stk. 1, indsættes efter 1. pkt.:

»Varetages dagplejen af flere personer, kan det sociale udvalg bestemme, at der i dagplejen kan modtages op til 10 børn.«.

§ 64. Det sociale udvalg kan formidle anbringelse af børn i dagpleje i private hjem, der forud er godkendt af udvalget til dette formål. Det sociale udvalgs afgørelse om anbringelse i dagpleje kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed.

Stk. 2. Det sociale udvalg fører tilsyn med dagplejens udøvelse.

Stk. 3. Børnenes forældre betaler for dagplejen efter samme regler som ved anbringelse i daginstitutioner.

§ 69, stk. 3, ophæves.

§ 69. Kommunalbestyrelsen skal sørge for, at der er det nødvendige antal pladser på dag-

institutioner for børn og unge, herunder socialpædagogiske fritidsforanstaltninger, jf. dog § 95 a.

Stk. 2. Daginstitutioner for børn og unge kan oprettes og drives af en eller flere kommuner eller som private institutioner, med hvilke kommunalbestyrelsen indgår overenskomst. Private institutioner skal være selvejende, hvis der er plads til mindst 6 børn.

Stk. 3. Socialministeren fastsætter vejledende regler for institutionernes ledelse og drift.

5. § 70 affattes således:

»§ 70. Kommunalbestyrelsen kan til private pasningsordninger for børn yde et tilskud pr. barn.

Stk. 2. Pansningsordninger efter stk. 1 er ikke omfattet af § 73, stk. 1, stk. 3 og 4, dog kan forældrebetalingen ikke overstige 35 pct. af udgifterne i tilsvarende kommunale pasningstilbud.

Stk. 3. Kommunalbestyrelsen underretter Socialstyrelsen om pasningsordninger, inden der gives tilskud efter stk. 1.«.

§ 70. Kommunalbestyrelsen skal påse, at planer for oprettelse eller ændring af daginstitutioner er i overensstemmelse med retningslinier, der er udarbejdet af socialministeren.

6. I § 72 indsættes som 2. pkt.:

»Kommunalbestyrelsen kan bestemme, at pasningsordninger etableret efter § 70 ikke er omfattet af 1. pkt.«.

§ 72. Bestemmelse om optagelse i en daginstitution træffes af det sociale udvalg, hvis afgørelse ikke kan indbringes for anden administrativ myndighed.

7. I § 73, stk. 1, 1. pkt. indsættes efter »der«: »højt«.

8. I § 73, stk. 4, udgår: »for et regnskabsår ad gangen«.

§ 73. Børnenes forældre betaler for opholdet med et beløb, der svarer til 35 pct. af udgifterne ved ophold i institutionen, bortset fra ejendomsudgifter, herunder husleje og vedligeholdelse, jf. dog stk. 2. Kommunalbestyrelsen afgør, om betalingen skal beregnes på grundlag af udgifterne ved driften af den enkelte institution eller på grundlag af de gennemsnitlige udgifter ved driften af institutioner af samme type i kommunen.

Stk. 2. Socialministeren fastsætter nærmere regler om betalingen efter stk. 1 og kan herunder bestemme, at der skal ske nedsættelse eller bortfald af betalingen under hensyn til forældrenes økonomiske forhold og børnenes særlige behov for ophold i daginstitution. Der kan endvidere fastsættes en lavere betaling for særlige grupper af institutioner.

Stk. 3. Særlige indtægter for institutionerne anvendes til nedsættelse af forældrenes betaling.

Stk. 4. Betalingen fastsættes for et regnskabsår ad gangen på grundlag af institutionernes budgetter.