

Til lovforslag nr. L 195. Betænkning afgivet af Socialudvalget den 2. april 1992

Betænkning

over

Forslag til lov om ændring af lov om social bistand

(Forældrebestyrelser i kommunale daginstitutioner og kommunal dagpleje for børn)

Udvalget har behandlet lovforslaget i en række møder og har herunder stillet spørgsmål til socialministeren, som denne har besvaret skriftligt. Nogle af udvalgets spørgsmål og ministerens besvarelser heraf er optrykt som bilag til betænkningen. Endvidere har udvalget modtaget skriftlige og/eller mundtlige henvendelser fra:

Dansk Kommunal Arbejderforbund,
Forbundet for Offentligt Ansatte,
Kommunernes Landsforening og
Landsforeningen af Forældre til Børn i Daginstitutioner.

Der er af socialministeren stillet ændringsforslag, hvorom henvises til de ledsagende bemærkninger.

Herefter indstiller et *flertal* (udvalget med undtagelse af Fremskridtspartiets medlem) lovforslaget til *vedtagelse* med de af socialministeren stillede ændringsforslag.

Et flertal inden for flertallet (Socialdemokratiets, Socialistisk Folkepartis og Centrum-Demokraternes medlemmer af udvalget) hilser lovforslaget om forældreindflydelse i daginstitutioner og på dagplejeområdet samt medarbejderrepræsentanter i de kommunale daginstitutioner velkommen.

Flertallet finder det betydningsfuldt, at forældre hermed sikres indflydelse på deres børns dagligdag.

Flertallet havde gerne set, at lovgivningen havde præciseret en kommunal forpligtelse til

at oprette forældrebestyrelser på dagplejeområdet.

Da dette imidlertid ikke er omfattet af forliget om børnepakken, er det ikke muligt at medtage dette i det foreliggende lovforslag, men flertallet opfordrer kommunerne til at etablere forældrebestyrelser, der imødekommer forældrenes behov og lokalsamfundenes struktur.

Ministeren har tilkendegivet, at der i den nye vejledning skal præciseres en ankeadgang for et forældreindretal, der kan blive påført pasningsproblemer ved forældrebestyrelsens placering af ferielukning eller den daglige åbningstid inden for den af kommunalbestyrelsen fastlagte åbningstid.

Flertallet lægger vægt på, at det af cirkulære om dagtilbud for børn og unge punkt 3, stk. 4, fremgår, »at den daglige åbningstid for kommunens dagtilbud under ét må fastsættes, så den er egnet til at dække det lokale behov for dagpasning.«

Udviklingen af det primærkommunale tilbud til børn og unge med vidtgående fysisk og psykisk handicap afføder behov for at tilgode-se denne forældregruppe særligt, hvor børnene integreres i primærkommunale institutioner.

Flertallet finder det vigtigt at tilkendegive, at det af vejledningen fremgår, at der bør tages hensyn til denne gruppes særlige behov for at blive tilgodeset i bestyrelsesarbejdet.

Flertallet står uforstående over for, at regeringen ikke på nuværende tidspunkt ønsker at imødekomme forældrenes behov for indflydelse i de selvejende institutioner svarende til for-

ældreindflydelsen i de kommunale institutioner.

Flertallet har dog bemærket, at også regeringen forudsætter, at der sker en udvikling, der sikrer forældrene i disse institutioner en indflydelse magen til den, der med dette lovforslag etableres ved de kommunale daginstitutioner.

Såfremt denne udvikling ikke sker, agter flertallet efter forligsperiodens udløb at tage initiativ til at sikre forældreindflydelse i disse institutioner svarende til indflydelsen i de kommunale daginstitutioner, dog således at fundats og ejerforhold respekteres.

Et mindretal inden for flertallet (Det Konservative Folkeparti, Venstres og Kristeligt Folkepartis medlemmer af udvalget) udtaler, at mindretallet kan støtte det foreliggende lovforslag. Det er meget vigtigt for børnenes trivsel i daginstitutionerne og den kommunale dagpleje, at forældrene har indflydelse på udfyldningen af de rammer, kommunalbestyrelserne giver daginstitutionerne. Derved kan der opnås større sammenhæng mellem børnenes ophold i daginstitutionerne og hverdagen i hjemmet. Denne sammenhæng er det især vigtigt at få etableret for så vidt angår kommunale dagtilbud til børn.

Hvad de selvejende institutioner angår er det også godt med et tæt og tillidsfuldt samarbejde mellem institution og forældre, hvorfor der også i dag ses en udbredt forældreindflydelse i bestyrelserne for de selvejende institutioner. Det er en positiv udvikling, som mindretallet gerne ser fortsat.

Det må imidlertid understreges, at de selvejende institutioner ofte er etableret ud fra en bestemt livsopfattelse, som er nedfældet i fundats og vedtægter.

Formelt er der et frit institutionsvalg, som giver forældrene mulighed for at vælge en selvejende institution, hvis formål ifølge dens fundats og vedtægter er i overensstemmelse med deres egen livsopfattelse eller i det mindste ikke er i modstrid med holdningerne i barnets hjem. Dog kan forældre på grund af ventelister blive nødt til at vælge en selvejende institution, som har en grundholdning, de ikke er enig i. Det kan dog ikke berettige dem til at søge institutionens formål ændret. Her må ønsket om at værne den selvejende institutions idégrund-

lag fastholdes, så et forældreflertal ikke kan ændre fundats og vedtægter. Mindretallet ønsker at sikre grundlaget for, at selvejende institutioner med klare idébestemte holdninger fortsat kan eksistere til gavn for de børn, der har behov for at komme i en daginstitution med et særligt formål.

Et *mindretal* (Fremskridtspartiets medlem af udvalget) indstiller lovforslaget til *vedtagelse* med de af socialministeren under nr. 1, 3 og 5 stillede ændringsforslag og bemærker i øvrigt:

Fremskridtspartiet er tilhænger af forældrebestyrelser, da det er forældrene, der repræsenterer brugerne, og som følge deraf naturligvis skal have så stor en indflydelse som overhovedet muligt.

Mindretallet kan derfor ikke godkende, at der bliver sat medarbejderrepræsentanter ind i bestyrelserne, og slet ikke at de skal have stemmeret. En sådan ordning svækker forældrenes indflydelse, hvilket Fremskridtspartiet er imod.

Til gengæld kan mindretallet støtte, at forældrebetalingen fastsættes af kommunalbestyrelsen, så længe der er så betydelige tilskud til driften af institutionerne. Ellers vil det være muligt for forældrebestyrelsen at vælte flere udgifter over på skatteborgerne, hvilket Fremskridtspartiet ikke kan acceptere.

Endelig vil Fremskridtspartiet gerne slå et slag for, at der bliver 100 pct. forældrebetaling, da det vil bevirke en reel konkurrence mellem offentlige og private institutioner og dermed bedre service og billigere priser. Ikke mindst vil der være det faktum, at forældrene vil protestere mod den urimelige ødslen med penge, når de opdager, hvad det i dag koster at drive en institution. En protest, der vil bevirke opstramninger og rationel drift, til gavn for børnene, forældrene, de ansatte og hele samfundet.

Ændringsforslag

Til § 1

Af *socialministeren*, tiltrådt af *udvalget*:

1) I indledningen ændres »nr. 406 af 6. juni 1991« til: »nr. 192 af 23. marts 1992«.

Af *socialministeren*, tiltrådt af et *flertal* (udvalget med undtagelse af FP):

2) I det under *nr. 1* foreslåede § 64 a, *stk. 2*, indsættes efter 1. pkt. som nye punktummer:

»I bestyrelsen indgår 2 repræsentanter valgt af og blandt medarbejderne i dagplejen. Kommunalbestyrelsen kan beslutte, at medarbejderrepræsentanterne skal have stemmeret.«

Af *socialministeren*, tiltrådt af *udvalget*:

3) I den under *nr. 1* foreslåede § 64 a ændres i *stk. 5* »og tildeling af fripladser« til: », tildeling af fripladser og forældrebetaling«.

Af *socialministeren*, tiltrådt af et *flertal* (udvalget med undtagelse af FP):

4) I det under *nr. 2* foreslåede § 69 a, *stk. 2*, indsættes efter 1. pkt. som nye punktummer:

»I bestyrelsen indgår 2 repræsentanter valgt af og blandt medarbejderne i daginstitutionen. Kommunalbestyrelsen kan beslutte, at medarbejderrepræsentanterne skal have stemmeret.«

Af *socialministeren*, tiltrådt af *udvalget*:

5) I den under *nr. 2* foreslåede § 69 a ændres i *stk. 5* »og tildeling af fripladser« til: », tildeling af fripladser og forældrebetaling«.

Bemærkninger

Til nr. 1

Ændringen er redaktionel og skyldes, at lov om social bistand er ændret siden fremsættelsen af lovforslaget.

Til nr. 2 og 4

Med ændringsforslagene sikres personalet i henholdsvis daginstitutioner og i den kommunale dagpleje repræsentation i forældrebestyrelserne. Det er kommunalbestyrelsen, der afgør, hvorvidt medarbejderrepræsentanterne skal have stemmeret i bestyrelserne. Forældrerepræsentanterne skal udgøre flertallet i bestyrelserne.

Til nr. 3 og 5

Med ændringsforslagene præciseres det, at ikke alene tildeling af fripladser, men også fastsættelse og ændring af forældrebetalingen fortsat er et anliggende for kommunalbestyrelsen.

Kommunalbestyrelsens samlede kompetence efter bilstandslovens § 73 kan herefter ikke delegeres til forældrebestyrelserne for henholdsvis den kommunale dagpleje og kommunale daginstitutioner.

Jytte Andersen (S) Pernille Forchhammer (S) Jytte Hilden (S) Jørn Pedersen (S)

Jan Petersen (S) Grete Schødt (S) Taanquist (S) nfm. Hanne Thanning Jacobsen (SF)

Bente Juncker (CD) Pia Christmas-Møller (KF) Per Tærsebøl (KF)

Grethe Fenger Møller (KF) Eva Kjer Hansen (V) Hanne Severinsen (V) Tom Behnke (FP)

Lone Dybkjær (RV) Kofod-Svendsen (KRF) fmd.

Nogle af udvalgets spørgsmål til socialministeren og dennes besvarelse heraf

Spørgsmål 1:

»Hvad er begrundelserne for, at kommunalbestyrelserne er afskåret fra at tage initiativ til oprettelse af forældrebestyrelser for dagplejeområdet?«

Svar:

Lovforslaget angiver omfanget af kommunalbestyrelsernes *forpligtelse* til at etablere forældrebestyrelser for henholdsvis den kommunale dagpleje og de kommunale daginstitutioner.

Det følger herefter, at en kommunalbestyrelse *skal* etablere en forældrebestyrelse for den kommunale dagpleje, såfremt mere end halvdelen af forældre til børn optaget i den kommunale dagpleje anmoder herom.

En kommunalbestyrelse *kan* i øvrigt af egen drift etablere forældrebestyrelser for den kommunale dagpleje og tillægge disse forældrebestyrelser den samme kompetence som angivet i lovforslaget. Lovforslaget er ikke til hinder herfor.

Bestemmelsen i forslagens § 64 a sikrer således, at en kommunalbestyrelse ikke kan sidde et udtrykkeligt ønske om en forældrebestyrelse i den kommunale dagpleje overhørig.

Kommunalbestyrelserne er altså ikke afskåret fra at tage initiativ til oprettelse af forældrebestyrelser på dagplejeområdet.

Spørgsmål 2:

»Hvilke muligheder har den enkelte kommunalbestyrelse for på baggrund af en allerede indarbejdet struktur at oprette en fællesbestyrelse for en daginstitution og dagplejeområdet i dennes nærområde?«

Svar:

Som forslaget om forældrebestyrelser er udformet, er der tale om en rammelov, dvs. det er op til hver enkelt kommunalbestyrelse at beslutte en tilrettelæggelse af forældrebestyrelserne i overensstemmelse med den struktur,

der er i kommunen. Hensigten med rammelovent er netop, at der skal være meget vide muligheder for at tilpasse forældrebestyrelserne til de lokale forhold i kommunerne.

Det betyder efter min opfattelse, at der ikke i lovforslaget er noget til hinder for, at forældrebestyrelserne i en kommune afspejler en dagtilbudsstruktur, hvor daginstitution og dagpleje er tæt knyttet sammen.

Ifølge lovforslaget skal kommunalbestyrelsen fastsætte en vedtægt for forældrebestyrelsen. I forbindelse hermed kan kommunalbestyrelsen fastsætte strukturen og de nærmere regler for en sådan forældrebestyrelse.

En fælles bestyrelse for institution og dagpleje eller tæt samarbejde mellem sådanne bestyrelser må imidlertid i sit arbejde tage udgangspunkt i, at der er forskel på de spørgsmål, som bestyrelsen kan tage stilling til i henholdsvis daginstitutioner og kommunal dagpleje.

Forhold i det enkelte dagplejehjem og godkendelse af dagplejehjem (dvs. ansættelse af dagplejere) kan således heller ikke i disse tilfælde blive et anliggende for forældrebestyrelsen.

Spørgsmål 3:

»Ministerens bedes oplyse, i hvilket omfang og på hvilken måde de selvejende institutioner sikrer en direkte forældreindflydelse.«

Svar:

De selvejende daginstitutioner er ligesom de kommunale daginstitutioner omfattet af formålsbestemmelsen i bilstandslovens § 69, stk. 2. Denne bestemmelse lægger bl.a. op til, at forældrene må medinddrages såvel i dagtilbudets aktiviteter sammen med børnene som i de formelle beslutningsprocesser, der vedrører rammerne for børnenes ophold i dagtilbudet.

Socialministeriets cirkulære nr. 203 af 26. oktober 1990 om dagtilbud til børn og unge efter bilstandsloven, kapitel 3.6 (dagtilbudscirku-

læret), indeholder vejledende retningslinjer for, hvordan den formelle forældreindflydelse kan organiseres. For så vidt angår de selvejende institutioner står der bl.a. i cirkulæret, at »for de selvejende institutioner bør således mindst to af medlemmerne af bestyrelsen vælges af og blandt forældrene til børnene i institutionen. Reglerne herom skal fremgå af institutionens vedtægt.«

Det fremgår endvidere af cirkulæret, at forældre bør medinddrages i alle beslutningsprocesser, der vedrører rammerne for deres børns forhold i dagtilbudet. Det gælder bl.a. retningslinjer for dagtilbudets pædagogiske arbejde samt de økonomiske og fysiske rammer.

Socialministeriet har været i kontakt med Daginstitutionernes Lands-Organisation (DLO), som er en interesse- og paraplyorganisation for de ni største organisationer/foreninger, som opretter, driver og administrerer selvejende daginstitutioner. Disse organisationer omfatter ca. halvdelen af de i alt 1.650 selvejende daginstitutioner.

Ifølge DLO's oplysninger følges dagtilbudscirkulærets vejledende retningslinjer om forældreindflydelse generelt af stort set alle selvejende daginstitutioner.

Spørgsmål 4:

»Hvor mange institutioners bestyrelser har flertal af forældre?«

Svar:

Socialministeriet har ikke en samlet oversigt over, hvordan de enkelte institutionsbestyrelser er sammensat, og hermed ikke en samlet opgørelse over, hvilket antal forældre der er repræsenteret i de enkelte institutionsbestyrelser.

Daginstitutionernes Lands-Organisation har imidlertid oplyst, at ca. 1.000 bestyrelser ud af 1.650 har et flertal af forældrerepræsentanter. DLO's oplysninger bygger dels på opgørelser fra de organisationer/foreninger, der er knyttet til DLO, dels på et skøn foretaget ud fra organisationens kendskab til, hvordan de øvrige selvejende institutioner er organiseret.

Spørgsmål 10:

»Af bemærkningerne til lovforslagets § 69 a, stk. 5, fremgår, at forældrebestyrelsen ikke skal have indsigt i hver families private forhold.

Ministerens bedes oplyse, hvorledes dette sikres i tilfælde, hvor en kommune delegerer kompetencen til at opkræve forældrebetalingen til en forældrebestyrelse.

Med spørgsmålet tænkes særligt på familier, der opnår reduceret takst på grund af økonomisk eller social friplads.

Svar:

Med formuleringen i bemærkningerne om, at forældrebestyrelsen ikke skal have indsigt i hver enkelt families private forhold, sigtes der til, at forældrebestyrelsen ikke skal foretage den vurdering, der ligger til grund for en beslutning om økonomisk eller social friplads, og dermed heller ikke have indsigt i de forhold, der begrunder f.eks. en friplads. Ved at delegerer kompetencen til at opkræve forældrebetalingen til forældrebestyrelsen gives denne en mulighed for selvstyre vedrørende økonomiforvaltningen, f.eks. ved at forældrebestyrelsen overlader opkrævningen til en bank/giro eller til institutionens selv. Jeg forestiller mig ikke en forældrebestyrelse selv sidde og administrere forældrebetalingen.

Eventuel viden om private forhold i enkelte familier er i øvrigt underlagt tavshedspligt for medlemmerne af forældrebestyrelsen.

Spørgsmål 11:

Spørgsmålet om forældrenes adgang til at få indflydelse på institutionens økonomiske forhold er beskrevet på forskellig måde i lovforslaget.

I § 69 a, stk. 3, er det beskrevet, at forældrene skal have indflydelse på principperne for anvendelsen af en budgetramme.

I bemærkningerne til lovforslaget (side 3) er indflydelsen betegnet som adgang til at disponere over udmeldte bloktilskud.

I bemærkningerne på side 3 er beskrevet, at forældrene skal inddrages i beslutningerne om anvendelse af de økonomiske rammer, og på side 7 fremgår, at forældrene skal indgå i beslutningen om anvendelsen af de beløb, der vedrører... osv.

Ministerens bedes redegøre for, hvorledes forældrenes budgetbeføjelser er eller kan blive, herunder særligt i forhold til institutionsleders pædagogiske og administrative ansvar, hvor

- a) forældrebestyrelsens kompetence er fastsat til minimum, jf. § 69 a, stk. 3.
 b) forældrebestyrelsens kompetence er fastlagt maksimalt, jf. § 69 a, stk. 5.

Svar:

De budgetbeføjelser, der efter forslaget tillægges forældrebestyrelserne, omhandler kompetence til at fastsætte »principper... for anvendelsen af en budgetramme for hver enkelt daginstitution«. Baggrunden for denne formulering er, at der hermed gives forældrebestyrelsen mulighed for at få sammenhæng i de beslutninger, den træffer: principperne for daginstitutionens virksomhed (f.eks. de pædagogiske principper, og hvilke aktiviteter der skal prioriteres) og de hermed afledte følger for anvendelsen af budgettet. Det er således meningen, at forældrebestyrelsen f.eks. gennem en godkendelse af et budget får mulighed for at prioritere mellem forskellige typer udflytninger.

De konkrete indkøb og beslutninger om budgettets anvendelse hører under den daglige drift og er institutionslederens ansvar.

Der er i den forbindelse ikke nogen forskel på, hvor stor kompetence forældrebestyrelserne tillægges.

Spørgsmål 17:

»I bemærkningerne til § 69 a, stk. 3, er angivet, at forældrene skal sikres indflydelse på principperne for daginstitutionens virksomhed, f.eks.:

- samarbejde mellem daginstitution og forældre, herunder forældremøders antal
- samarbejde imellem flere daginstitutioner
- samarbejde med lokalområdet.

Ministeren bedes oplyse, om forældrebestyrelsen kan træffe beslutninger om omfanget af forældre-/pædagogssamarbejdet, således at lederen er forpligtet til at fastsætte et antal forældre-/personalemøder, i hvilke personalet er tjenstligt forpligtet til at deltage.«

Svar:

Forældrebestyrelsen kan efter forslaget træffe beslutning om *principperne* for f.eks. det interne og eksterne samarbejde, men kan ikke gennem disse principper ændre på personalets ansættelsesvilkår eller pålægge dem deltagelse i f.eks. møder. Arbejdsgiverkompetencen hø-

rer fortsat under kommunalbestyrelsen, og den daglige personaleledelse er institutionslederens ansvar.

Spørgsmål 18:

»Ministeren bedes oplyse, om forældrebestyrelsen vil kunne beslutte en form for samarbejde mellem flere institutioner, der indebærer, at ansatte fra institutionen skal forrette tjeneste på andre institutioner i området i kortere eller længere perioder.«

Svar:

Jeg henviser til besvarelsen af spørgsmål 17.

Spørgsmål 38:

Ministeren bedes oplyse, om Socialministeriet vil træffe foranstaltninger til oplysning af forældrene om forvaltningslovens sagsbehandlingsregler, således at forældre og øvrige borgere, der rejser sager over for forældrebestyrelserne, kan sikres en kvalificeret sagsbehandling på linje med, hvad der foretages af forvaltningspersonalet i den kommunale forvaltning.

Svar:

Det følger af forvaltningsretlige regler, at den, der foretager en delegation, skal sørge for, at delegationen er forsvarlig. Delegationen skal have den fornødne klarhed, og den, der delegeres til, skal have de fornødne kvalifikationer og ressourcer. Det vil derfor være kommunalbestyrelsens opgave at sørge for, at en forældrebestyrelse er i stand til at varetage de opgaver, der evt. delegeres til den, på forsvarlig og kvalificeret måde.

Jeg må gøre opmærksom på, at de i spørgsmålet nævnte typer opgaver kun vil blive varetaget af en forældrebestyrelse, hvis kommunalbestyrelsen selv ønsker at delegerer kompetencen og forældrebestyrelsens kompetence i øvrigt er fastsat i styrelsesvedtægten i kommunen.

Jeg kan i øvrigt henvise til besvarelsen af spørgsmål 37 om, at forældrebestyrelsen ikke skal behandle personsager.

Spørgsmål 39:

I ministerens svar på spørgsmål 9, jf. bilag 16, fremgår, at kommunalbestyrelsen til enhver tid frit kan tilbagekalde delegationen, herun-

der også omgøre afgørelser, der er truffet af forældrebestyrelsen.

Ministeren bedes oplyse, om dette også kan ske uden forudgående høring af forældrebestyrelserne, hvor kompetencedelegationen er fastsat i styrelsesvedtægten.

Svar:

Det fremgår af bemærkningerne til forslagens § 69 a, stk. 6, at kommunalbestyrelsen kan ændre styrelsesvedtægten efter indhentet udtalelse fra forældrebestyrelsen.

Ved en evt. ændring af en forældrebestyrelses afgørelse i henhold til delegation skal kommunalbestyrelsen følge almindelige forvaltningsretlige regler for kommunale beslutninger generelt.

Dette vil indebære en høring af forældrebestyrelsen om grundlaget for dens beslutning.

Spørgsmål 43:

»Af svaret på spørgsmål 28, jf. bilag 27, er angivet, at der i forældrebestyrelsen kan indgå personer, der hverken har et ansættelsesforhold eller er forældre i institutionen.

Af svaret på spørgsmål 31, jf. bilag 27, fremgår, at forældrebestyrelsen vil kunne komme til at fastsætte forældrebetalingen i institutionen.

Af svaret på spørgsmål 32, jf. bilag 27, fremgår, at forældrebestyrelsen vil kunne komme til at træffe beslutninger, der har karakter af egentlig myndighedsudøvelse.

Mener ministeren, at det vil være acceptabelt, hvis sådanne lokalområdepræsentanter vil kunne blive udslagsgivende i en afstemning om f.eks. fastsættelse af forældrebetalingen i en forældrebestyrelse?

Vil ministeren via loven sikre, at sådanne lokalområdepræsentanter aldrig vil kunne komme til at være udslagsgivende i afstemninger i forældrebestyrelsen?»

Svar:

Lovforslaget sikrer, at en forældrebestyrelse har flertal af valgte forældre i bestyrelsen.

Hvis andre medlemmer af bestyrelsen, f.eks. personale- eller lokalområdepræsentanter, bliver udslagsgivende i en afstemning, vil det være i en situation, hvor forældregruppen ikke er enig og dermed ikke samlet kan danne flertallet, dvs. at de altid skal have forældre med sig for at kunne være udslagsgivende.

Det er nu engang demokratiets spilleregler.

Det er stadig kommunalbestyrelsens opgave at få sammenhæng i omfanget af delegationen og i øvrigt tilpasse delegationen til den sammensætning af forældrebestyrelserne, som kommunalbestyrelsen beslutter sig for.