

Børn & Unge
Att.:
Blegdamsvej 124
2100 København Ø

26 MRS. 1997
2. kommunekontor
1995/1128/561-1

I:\PH\KONKRETE\GMANN.UDT

2-4) Se bagest

De har ved brev af 29. november 1995 rettet henvendelse til Indenrigsministeriet vedrørende en samarbejdsaftale mellem Centralsygehuset i Esbjerg og PinseKirkens Børnehavn, hvorefter sygehuset betaler børnehaven for at stille 25 pladser til rådighed for børn af ansatte på sygehuset.

Sagens baggrund:

Den 17. oktober 1995 indgik Centralsygehuset i Esbjerg følgende samarbejdsaftale med PinseKirken i Esbjerg:

"Formål.

For bedst muligt at sikre at velkvalificerede ansøgere til stillinger på sygehusene i Esbjerg ikke forhindres i at blive ansat på grund af manglende børnepasningsmuligheder, er der i forbindelse med PinseKirkens forventede etablering af en puljeordning i 1995 omfattende 30 børn i alderen 2 til 5 år indgået følgende aftale:

Aftalte ydelser.

PinseKirken stiller 25 pladser til rådighed for Centralsygehuset i Esbjerg fra børnehavens åbning.

De 25 pladser indgår på lige fod med puljeordningens øvrige pladser. Der er ingen forskel med hensyn til kvalitet, lokaler, pasning og de ydelser børnene i øvrigt modtager.

Kan Centralsygehuset ikke benytte alle 25 pladser, kan børn fra PinseKirkens venteliste optages efter aftale parterne imellem.

Ved en eventuel udvidelse af børnetallet i puljeordningen garanteres Centralsygehuset halvdelen af de yderligere pladser.

Visiteringen.

Centralsygehuset forestår visiteringen af de 25 pladser, sygehuset kan disponere over. I tilrettelæggelsen af visiteringen er Centralsygehuset i Esbjerg indstillet på et samarbejde med PinseKirken.

Betalingen.

Der ydes samme betaling for alle 30 pladser i puljeordningen. Centralsygehuset betaler samme pris for de 25 pladser sygehuset har til rådighed, uanset om pladserne er benyttede eller ej.

For eventuelt ledige pladser betaler sygehuset endvidere et beløb svarende til det manglende kommunale tilskud.

Ikrafttræden.

Denne aftale træder i kraft ved underskrivelsen.

Det er en forudsætning for aftalens ikrafttræden, at Esbjerg Kommune godkender PinseKirkens ansøgning om en puljeordning for børn i alderen 2 til 5 år.

..."

Med virkning fra 15. november 1995 indgik Esbjerg Kommune og PinseKirken i Esbjerg en aftale om drift af en puljeordning efter bistandslovens § 70. Aftalen indeholdt bl.a. følgende bestemmelser:

"I henhold til bistandslovens § 70 indgås følgende aftale:

Ifølge formålsbestemmelsen i bistandslovens § 69, stk. 2, er tilbud om ophold i daginstitution sammen med dagpleje efter § 64 og puljeordninger efter § 70 et led i kommunens samlede generelle og forebyggende tilbud til børn, og ordningen skal i samarbejde med forældrene og børnene skabe rammer, der fremmer børns udvikling, trivsel og selvstændighed.

...

- § 1. Bestyrelsen for PinseKirken er modtager af det offentlige tilskud efter BL § 70 og står dermed som juridisk ansvarlig for dette.

PinseKirken har indgået en samarbejdsaftale med Esbjerg Centralsygehus om, at PinseKirken stiller 25 pladser til rådighed for Esbjerg Centralsygehus. De 25 pladser er forbeholdt personale fra sygehusene i Esbjerg. ...

- § 3. Fra Esbjerg Kommune modtager puljeordningen et beløb pr. år pr. barn i driftstilskud. Beløbet er fastsat af byrådet.

Der ydes kun tilskud til børn med bopæl i Esbjerg Kommune.

§ 4. Tilskuddet udbetales månedsvis forud for den 10. i måneden på baggrund af antal indskrevne børn.

..."

I Deres brev af 29. november 1995 til Indenrigsministeriet, anførte De, at Centralsygehuset i Esbjerg betalte fuld pris - d.v.s. en pris svarende til det kommunale tilskud efter bibrandslovens § 70 og forældrebetalingen - til Pinsekirkens Børnehave for tomme pladser, og at De derfor ønskede oplyst, om Ribe Amtskommune har hjemmel til at yde underskudsgaranti til en privat børnehavekonstruktion.

Sagen er også blevet rejst over for Socialministeriet, der til brug for socialministerens besvarelse af et spørgsmål af 28. november 1995 fra et folketingsmedlem anmodede Ribe Amtskommune, Esbjerg Kommune og Centralsygehuset i Esbjerg om udtalelser i sagen.

Ved brev af 7. december 1995 til Socialministeriet udtalte Esbjerg Kommune bl.a., at kommunens tilskud ydes til børn indskrevet i puljeordningen, og at kommunen således ikke yder tilskud til tomme pladser.

Ribe Amtskommunes afdeling for sygehusvæsen udtalte ved brev af 4. januar 1996 følgende:

"...
Det er korrekt, at Centralsygehuset er med til at betale for et antal tomme pladser, indtil visitationsretten til alle 25 pladser er udnyttet.

Centralsygehusets formål hermed er gennem lokal medindflydelse på børnepasningsmulighederne for sine ansatte at kunne fastholde og tiltrække medarbejdere i et område, hvor der er stor mangel på sundhedspersonale og på ordinære pasningsmuligheder for sundhedspersonalets børn, især ved tilflytning til området.

Erfaringen har hidtil vist, at nogle ikke lokale ansøgere til stillinger på Esbjerg Centralsygehus har trukket deres ansøgninger, når de er blevet bekendt med Esbjerg Kommunes meget lange

ventelister til børnehaver. Begrundelsen for ikke at tiltræde stillingen har alene været de manglende børnepasningsmuligheder.

Endvidere har man fået tilkendegivelser fra potentielle ansøgere bosat i Esbjerg Kommune, der alene grundet manglende børnepasningsmuligheder har været afskåret fra at arbejde på Esbjerg Centralsygehus.

Den permanente mangel på sundhedsfaglige medarbejdere har ikke kunnet undgå at gå ud over Esbjerg Centralsygehus' patientbehandling.

Afdelingen for sygehusvæsen finder således, at der er tale om, at der i en kortere overgangsperiode ud fra rent forretningsmæssige overvejelser om personalerekruttering betales indtil pladserne kan besættes.

Det er afdelingen for sygehusvæsens opfattelse, at der hverken i bistandsloven eller lovgivningen i øvrigt er bestemmelser, der er til hinder for den lokalt forhandlede løsning.
..."

Ved brev af 29. januar 1996 til Socialministeriet udtalte Centralsygehuset i Esbjerg, at aftalen med PinseKirken var indgået med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne.

Socialministeren afgav ved brev af 8. maj 1996 et foreløbigt svar på det ovenfor omtalte spørgsmål stillet af et medlem af Folketinget. Det fremgik bl.a. af besvarelsen, at den indgåede aftale om puljeordningen ikke er i strid med bistandslovens bestemmelser, at der i forbindelse med en puljeordning oprettet med et bestemt formål er mulighed for at fastsætte, at alle eller en del af pladserne fortrinsvis benyttes af bestemte børn, og at bistandslovens bestemmelser ikke er til hinder for, at en puljeordning modtager særlige indtægter, som skal anvendes til bestemte formål.

Indenrigsministeriet anmodede ved brev af 18. juni 1996 Ribe Amtsråd om en udtalelse i sagen, herunder om hjemmelsgrundlaget for den indgåede samarbejdsaftale.

Sygehusudvalget i Ribe Amtskommune afgav ved brev af 8. august 1996 følgende udtalelse:

"Sygehusudvalget har bemærket, at den indgåede overenskomst mellem Centralsygehuset i Esbjerg og Pinsekirken ifølge Socialministeriet ikke strider mod bistandslovens regler.

Det har ligeledes under hele sagens forløb været og er stadig sygehusudvalgets opfattelse, at den indgåede aftale ikke overstrider kommunalfuldmagten.

...

Med aftalens indgåelse har Centralsygehuset i Esbjerg, der på grund af sin geografiske beliggenhed langt fra de lægevidenskabelige fakulteter og lands- og landsdelshospitalerne har haft svære lægelige rekrutteringsproblemer, med støtte fra sygehusudvalget forsøgt at formindske disse.

Aftalens indgåelse findes ikke væsensforskellig fra de mange andre aftaler, der dagligt indgås mellem kommunale driftsenheder og offentlige eller private aftaleparter om ydelser, der stilles til rådighed for borgerne; aftaler som er nødvendige, såfremt moderne institutionsdrift skal kunne foregå.

Det skal bemærkes, at der i tilknytning til andre af landets sygehuse er etableret egentlige virksomhedsbørnehaver uden at dette, såvidt sygehusudvalget er orienteret, har givet anledning til påtale. Der vil også i sådanne virksomhedsbørnehaver være mulighed for, at der periodevis vil være ledige pladser. Der kan ligeledes i andre kommunale institutioner periodevis være tomme pladser, uden at opretholdelsen af disse anses for at være i strid med kommunalfuldmagten.

..."

Indenrigsministeriets udtalelse:

Det tilsyn, som Indenrigsministeriet fører med amtskommunerne er et retligt tilsyn. Det betyder, at tilsynet kun omfatter spørgsmål om, hvorvidt der er sket en tilsidesættelse af lovgivningen, herunder offentligretlige retsgrundsætninger, jf. § 61 i lov om kommunernes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 615 af 18. juli 1995). Indenrigsministeriet kan således ikke tage stilling til spørgsmål om hensigtsmæssigheden af en amtskommunes dispositioner, men alene til spørgsmål om dispositionernes lovlighed.

§§ 70 og 73 i bistandsloven (jf. lovbekendtgørelse nr. 110 af 26. februar 1996) er affattet 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. 5 og 6.

§ 73. Børnenes forældre betaler for opholdet med et beløb, der svarer til 30 pct. af udgifterne ved ophold i dagtilbudet, bortset fra ejendomsudgifter, herunder husleje og vedligeholdelse

...

...

Stk. 5. Særlige indtægter for dagtilbudene anvendes til nedsættelse af forældrenes betaling.

Stk. 6. Betalingen fastsættes for et regnskabsår ad gangen på grundlag af dagtilbudenes budgetter."

Bistandslovens bestemmelser regulerer ikke, hvorvidt en amtskommune kan betale for, at børn af amtskommunalt ansatte kan få fortrinsret til pladser i en puljeordning efter lovens § 70. En sådan amtskommunal betaling er imidlertid ikke i strid med bistandsloven.

Spørgsmålet om lovligheden af en amtskommunes betaling som den i sagen omhandlede skal derfor afgøres efter almindelige kommunalretlige grundsætninger om amtskommuners opgavevaretagelse.

En amtskommunes adgang til uden lovhjemmel at gennemføre foranstaltninger antages efter sådanne grundsætninger bl.a. at være begrænset af, hvad der traditionelt betegnes som et almennytteskriterium. Dette kriterium indebærer, at en amtskommune som udgangspunkt kun kan gennemføre foranstaltninger, der kommer det amtskommunale fællesskab til gode.

En amtskommune kan således normalt ikke uden lovhjemmel gennemføre foranstaltninger, som udelukkende eller i det væsentligste er motiveret i varetagelse af individuelle interesser hos enkeltpersoner.

Der henvises herved bl.a. til Jens Garde og Jørgen Mathiassen, Kommunalret, 1991, side 21, 30 og 40, Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 1994, side 442 og 445 ff., og Erik Harder, Dansk Kommunalforvaltning II Opgaver, 1987, side 68 ff., men dog tilsyneladende noget anderledes Mogens Heide-Jørgensen, Den kommunale interesse, 1993, side 285 ff., især side 317 f.

En amtskommune kan endvidere normalt heller ikke uden lovhjemmel varetage religiøse eller ideologiske interesser.

Det omtalte almennyttetekriterium er imidlertid ikke udtryk for en særlig præcis afgrænsning af amtskommuners kompetence, og kriteriet giver derfor ikke et klart grundlag for at udtale, om en amtskommune lovligt kan betale for, at børn af amtskommunalt ansatte kan få fortrinsret til pladser i en puljeordning efter bistandslovens § 70. Kriteriet kan dog medvirke til en afgrænsning af, hvilke amtskommunale hensyn der kan begrunde, at en amtskommune lovligt kan betale for den omtalte fortrinsret.

Det er fast antaget, at en amtskommune ikke uden lovhjemmel kan tildele ydelser til enkeltpersoner afgrænset efter økonomiske eller andre sociale kriterier, jf. bl.a. Jens Garde og Jørgen Mathiassen, Kommunalret, 1991, side 16 og 21 og Erik Harder, Dansk Kommunalforvaltning II Opgaver, 1987, side 118 ff.

En amtskommune er således som udgangspunkt alene berettiget til at udbetale sådanne økonomiske ydelser til amtskommunens ansatte eller betale for sådanne foranstaltninger til gavn for amtskommunens ansatte, som amtskommunen er forpligtet til i henhold til de aftalte løn- og ansættelsesvilkår.

Udgangspunktet kan fraviges i mindre betydelige spørgsmål ud fra hensynet til de ansattes velfærd. En amtskommune vil således som led i den almindelige personalepleje kunne stille sådanne servicefaciliteter til rådighed for personalet, som er almindelige på arbejdsmarkedet som helhed. Der kan eksempelvis være tale om velfærdsforanstaltninger som kantiner, opholdsrum, fællesarrangementer m.v.

Udgangspunktet kan endvidere fraviges i tilfælde, hvor fravigelsen sker med henblik på at tjene arbejdsgiverens interesser.

Særligt vedrørende spørgsmålet om en amtskommunes adgang til at stille servicefaciliteter til rådighed for personalet i tilfælde, hvor disse varetages af en forening el.lign. med et bestemt

politisk, religiøst eller ideologisk grundlag, bemærkes, at eftersom amtskommunen ikke uden lovhjemmel kan varetage bestemte politiske, religiøse eller ideologiske interesser, kan amtskommunen ikke lovligt stille en servicefacilitet til rådighed for personalet med det formål at varetage en sådan bestemt interesse. Dette indebærer imidlertid ikke, at amtskommunen er afskåret fra ud fra saglige hensyn at indgå aftale med en særligt holdningspræget forening el.lign. om varetagelse af en servicefacilitet for amtskommunens ansatte.

I den foreliggende sag må det på baggrund af det af Ribe Amtskommune oplyste antages, at der i Esbjerg Kommune er en betydelig mangel på børnepasningsmuligheder, og at dette forhold har været årsag til personalemangel på Esbjerg Centralsygehus i et sådant omfang, at det er gået ud over patientbehandlingen.

Amtskommunens indgåelse af aftalen med PinseKirken i Esbjerg om dispositionsret over et antal børnehavpladser for børn af ansatte på Esbjerg Centralsygehus har således ikke haft til formål udelukkende eller i det væsentligste at varetage helt individuelle interesser hos de ansatte på sygehuset, eller at varetage religiøse eller andre holdningsprægede interesser, men har været begrundet i Ribe Amtskommunes interesse i at kunne ansætte tilstrækkeligt og kvalificeret sundhedspersonale som led i amtskommunens varetagelse af opgaver på sygehusområdet.

På denne baggrund finder Indenrigsministeriet ikke, at amtskommunen har handlet ulovligt ved at indgå den omhandlede aftale, og ministeriet foretager sig derfor ikke videre i sagen.

Kopi af dette brev er sendt til Socialministeriet, Ribe Amtsråd og Esbjerg Byråd.

Med venlig hilsen

Hanna Ege