

1995/122/743-6

KOMMUNALAFDELINGEN

Silkeborg Kommune  
Rådhuset  
Søvej 1  
8600 Silkeborg

18 DEC. 1997

Dato:  
Kontor: 4.k.kt.  
J. nr.: 1997/1220/743-1  
Sagsbeh.: ETH  
Fil-navn: konksank\taksterc

I brev af 29. november 1995 til Indenrigsministeriet har Silkeborg Kommune indbragt Tilsynsrådet for Århus Amts afgørelse af 13. september 1995 om at sætte Silkeborg Kommunes beslutning vedrørende fastsættelse af takster for dagtilbud ud af kraft i medfør af den kommunale styrelseslovs § 61, stk. 1.

Det fremgår af sagen, at Socialudvalget i Silkeborg Kommune den 21. oktober 1992 traf beslutning om at ændre prispolitikken for dagpasningsområdet med virkning fra den 1. januar 1993, således at taksten blev fastsat til at følge institutionstypen for alle indmeldte børn.

Ved brev af 21. december 1994 klagede Torben og Charlotte Hedvall over den ændrede prispolitik til Tilsynsrådet for Århus Amt. De pågældende anførte, at prispolitikken medførte, at de betalte den høje vuggestuetakst for, at deres barn i den aldersmæssigt integrerede småbørnsinstitution Søfryd opholdt sig sammen med jævnaldrende børn, der betalte den lave børnehavetakst. Det anførtes i klagen, at der ikke var forskel på kvaliteten af opholdet i institutionen, uanset hvilken af de to grupper et givet barn blev anset for at tilhøre.

I brev af 26. februar 1995 fra Torben Hedvall til tilsynsrådet blev påstanden præciseret. Torben Hedvall anførte i den forbindelse bl.a. følgende:

"Søfryd modtager vuggestue- og børnehavebørn (0-6 år). Børnene er delt op i 3 afdelinger med hver deres personale og grupperum.

I hver afdeling er børnene blandet sammen aldersmæssigt (0-6 år). Altså 3 identiske afdelinger.

Børnene kan ikke flyttes fra den ene til den anden, uden at det ville få det samme resultat.

Derfor er det uomtvisteligt, at 2 nøjagtig jævnaldrende børn på 3½ år, som opholder sig fysisk sammen hele dagen, modtager fuldstændig det samme tilbud men med en prisforskel på 1.020 kr./md."

Tilsynsrådet for Århus Amt anmodede på den baggrund Silkeborg Kommune om en udtalelse i sagen. I udtalelse af 27. februar 1995 fra Økonomiudvalget er bl.a. anført følgende:

"Socialudvalget besluttede i mødet den 21. oktober 1992 at ændre prispolitikken for dagpasningsområdet med virkning fra 1. januar 1993.

Med hjemmel i bistandslovens § 73, stk. 1: "...", blev taksten fastsat til at følge institutionstypen for alle indmeldte børn.

I de flerdelte institutioner med både vuggestue- og børnehavegrupper havde betalingen hidtil været fastlagt efter barnets alder, således at taksten automatisk skiftede fra vugge-

A.1.

stue- til børnehavebetaling, når et barn fyldte 3 år, uanset at barnet måske rent fysisk befandt sig i en vuggestuegruppe.

I dagplejeordningen og vuggestuerne var der ikke takstskifte ved alder. Taksten skiftede først, når et barn skiftede til en børnehave.

Forældrebetalingen for alle vuggestuer er udregnet som 30 % af de gennemsnitlige udgifter for drift af det normerede antal vuggestuepladser, herunder også vuggestuepladserne i de flerdelte institutioner.

Søfryd er - såvel børnetals- som personalemæssigt - normeret til 20 vuggestuebørn og 16 børnehavebørn, og der opkræves vuggestuetakst for vuggestuepladserne.

Taksten skifter først, når der er plads inden for børnehavenormeringen.

Kommunens øvrige flerdelte institutioner er opdelt med vuggestuegrupper og børnehavegrupper. Her skifter et vuggestuebarn takst, samtidig med at det rent fysisk flyttes til en børnehavegruppe.

Søfryd, som er en selvejende institution, har valgt at lade børnene være aldersintegreret på 3 stuer."

Tilsynsrådet forelagde herefter sagen for Socialministeriet, idet man anmodede om en stillingtagen til, om kommunens beslutning var ulovlig, og hvis den i givet fald var ulovlig, om ulovligheden var klar, og endelig om der efter Socialministeriets mening var behov for at anvende sanktioner over for kommunen. I Socialministeriets udtalelse af 4. april 1995 er bl.a. anført følgende:

"Forældrebetalingen fastsættes efter bekendtgørelse nr. 800 af 30. september 1993 med senere ændringer.

Betalingen fastsættes, så den svarer til maksimum 30 % af driftsudgifterne enten i den enkelte institution eller i alle kommunens institutioner af samme type, jf. ovennævnte bekendtgørelse § 1, stk. 1.

Kommunalbestyrelsen kan beslutte, jf. stk. 2, at betalingen skal være afhængig af barnets alder.

Fastsættes betalingen efter barnets alder, skal det som udgangspunkt ske for hver institutionstype for sig, og det kræver, at udgifterne til den enkelte aldersgruppe kan udskilles.

I aldersintegrerede institutioner kan man følge de samme principper. Betalingen kan fastsættes som

\* én samlet takst for alle børn i institutionen,

\* aldersbestemte takster, eller

\* afdelingsbestemte takster. Det kan være tilfældet, hvor barnet optages i én afdeling (f.eks. en vuggestueafdeling) og flyttes til en anden (f.eks. en børnehaveafdeling), når der er ledig plads.

I totalintegrerede institutioner, som ikke er opdelt i afdelinger, og hvor der ikke kan siges at være tale om forskellige tilbud, der begrunder en forskel i betalingen, er der efter So-

cialministeriets opfattelse herefter alene mulighed for at opkræve betalingen enten efter alder eller som én samlet takst for alle børn i institutionen.

Grundprincipperne i betalingsreglerne er således.

\* at der som udgangspunkt er sammenhæng mellem den ydelse, man modtager, og betalingen heraf,

\* at der kan fastsættes betaling efter barnets alder under hensyn til udgifterne i den pågældende aldersgruppe,

\* at betalingen fastsættes, så det er gennemskueligt for forældrene, hvilket betalingsprincip der anvendes,

\* og at lige tilfælde behandles ens. Det vil sige, at forældre med børn i den samme institution/institutionstype/aldersgruppe betaler det samme for den samme ydelse.

Vurderingen af de konkrete forhold i Silkeborg Kommune, herunder om deres beslutninger er i strid med lovgivningen, og om der eventuelt er behov for at anvende sanktioner, falder uden for Socialministeriets kompetence."

Tilsynsrådet for Århus Amt anmodede herefter kommunen om en fornyet udtalelse på grundlag af Socialministeriets redegørelse.

I beslutningsprotokollen for Silkeborg Byråd den 14. august 1995 er bl.a. anført følgende:

"Børne- og Kulturforvaltningen har gennemgået Socialministeriets redegørelse. Det har ikke været muligt for forvaltningen at finde frem til det lovgrundlag ministeriets fortolkninger baserer sig på, idet forvaltningen alene er bekendt med: ...

Forvaltningen har derfor været i kontakt med Kommunernes Landsforening (Gunvor Halles), der bekræfter, at der ikke findes andet lovmateriale til rådighed for kommunernes administration af fastsættelse af forældrebetaling.

Kommunernes Landsforening har dog fremsendt besvarelse fra Folketingets Lovsekretariat af 21. februar 1995, 22. februar 1995 og 27. februar 1995 (bilag 2, 3 og 4).

Af disse kan konkluderes:

Silkeborg Kommunes ændring af takstpolitikken på dagpasningsområdet oktober 1992, hvor man overgik fra takst efter tilbud i stedet for alder i integrerede institutioner er i overensstemmelse med lovgrundlaget for så vidt angår de integrerede institutioner, der har vuggestueafdeling og børnehaveafdeling.

Herudover nævnes muligheden for en samlet takst for alle børn i en totalt aldersintegreret institution (hvor både vuggestuebørn og børnehalebørn er på samme stue). Denne mulighed kan ikke aflæses i lov materialet.

Forvaltningen har derfor, i Socialministeriet, efterlyst det lovgrundlag ministeriet baserer sine fortolkninger på. Ministeriet (Lone Larsen) oplyser, at det ikke står anført nogen konkrete steder, men "skal findes i forudsætningerne for loven".

Kommunernes Landsforening medgiver Silkeborg Kommune, at kommunernes admini-

strative grundlag i dette tilfælde er yderst sparsomt og uklart. Forvaltningen var således med rette i "god tro", da takstpolitikken i sin tid blev ændret og Kommunernes Revisionsafdeling havde da heller ingen kommentarer og bemærkninger hertil.

Forvaltningen foreslår ud fra ovenstående forhold følgende besvarelse til tilsynsrådet:

"Silkeborg Kommune har den 18. maj 1995 modtaget Socialministeriets redegørelse af 4. april 1995. Silkeborg Kommune har eftersøgt det lovgrundlag Socialministeriet baserer sine fortolkninger på. Ministeriet v/Lone Larsen svarer direkte adspurgt, at der ikke findes lovmateriale, men at disse alene indgår i lovens forudsætninger.

Silkeborg Kommune er af den opfattelse, såfremt tilsynsrådet finder ministeriets fortolkninger korrekte, at kommunernes administrative grundlag til fastsættelse af forældrebetaling er utilstrækkeligt og uklart.

Kommunernes Landsforening er enig med Silkeborg Kommune i dette synspunkt og Kommunernes Revisionsafdeling havde da heller ingen kommentarer, da Silkeborg Kommune i efteråret 1992 ændrede sin takstpolitik i integrerede institutioner til betaling efter institutionstype i stedet for alder.

Silkeborg Kommune har forståelse for forældrenes situation og har flere gange forhandlet med bestyrelsen for den selvejende institution "Søfryd", om at etablere flere børnehavestuepladser, således at der var mulighed for - på papiret og dermed betalingsmæssigt - at rykke over i en børnehavestueplads, når børnene fylder 3 år eller umiddelbart efter.

Silkeborg Kommune har under disse drøftelser foreslået, at der oprettes en egentlig børnehavestuegruppe, men det har institutionen ikke ønsket, da det er vigtigt for den at bevare totalintegrationen.

Nuværende normering er 20 vuggestuepladser og 16 børnehavestuepladser. Silkeborg Kommune foreslår en normering på 20 vuggestuepladser og 36 børnehavestuepladser. Ved sidste forhandling 18. maj 1995 var bestyrelsen positiv over for en udvidelse til 32 børnehavestuepladser.

Silkeborg Kommune har også på et møde mellem borgmesteren og en forældredelegation 29. september 1994 foreslået, at såfremt der ikke oprettedes flere børnehavestuepladser kunne forvaltningen tilbyde opskrivning til plads i andre børnehaver, men denne løsning ønskede forældrene ikke.

...

Silkeborg Kommune begrundede sin takstpolitik (betaling efter tilbud i stedet for alder) med, at de børn over 3 år, der i "Søfryd" betaler vuggestuetakst konkret får et bedre tilbud, hvad angår personalebemanding og normbeløb til hvert barn. Personaletimerne og normbeløbene er udregnet efter, at der er 20 børn under 3 år og 16 børn over 3 år i institutionen selv om der konkret pr. dags dato eksempelvis kun er indskrevet 11 børn under 3 år og 25 børn over 3 år.

Såvel personalenormering og normbeløb reguleres ikke efter den faktiske aldersfordeling. "Søfryd" får således tilført budget, der svarer til: ...

Silkeborg Kommune har revurderet sagen, men ser ingen anledning til at ændre den trufne afgørelse."

Tilsynsrådet for Århus Amt besluttede den 13. september 1995 at sætte Silkeborg Kommunes beslutning af 21. oktober 1992 vedrørende fastsættelse af takster for dagtilbud ud af kraft i medfør af § 61, stk. 1, i den kommunale styrelseslov. I afgørelsen er bl.a. anført følgende:

"Efter sekretariatets opfattelse må Socialministeriets bekendtgørelse nr. 348 af 31. maj 1995 § 1, stk. 1, fortolkes således, at taksten for benyttelse af dagtilbud som udgangspunkt skal fastsættes til 30 % af udgifterne i det pågældende dagtilbud eller til 30 % af de gennemsnitlige udgifter i dagtilbud af samme type i kommunen.

I henhold til bekendtgørelsens § 1, stk. 2, kan udgangspunktet alene fraviges i det omfang, kommunen ønsker at lade taksten afhænge af barnets alder, og taksten skal i så fald fastsættes under hensyn til udgifterne vedrørende pågældende aldersgruppe.

Sekretariatet har lagt til grund, at alle børn under institutionen "Søfryd" reelt modtager samme dagtilbud, idet det ikke kan antages, at institutionens bedre personalenormering og større rådighedsbeløb i forhold til den faktiske sammensætning af institutionens børn kommer børn over 3 år, der betaler vuggestuetakst, til gode på en sådan måde, at dagtilbuddet til disse børn er et andet end dagtilbuddet til børn over 3 år, der betaler børnehavetakst.

Sekretariatet finder herefter, at kommunens praksis vedrørende fastsættelse af takster for pasning af børn i totalintegrerede daginstitutioner er i strid med Socialministeriets bekendtgørelse.

...

Sekretariatet finder, at Silkeborg Kommune klart har tilsidesat lovgivningen."

Ved brev af 29. november 1995 ankede Silkeborg Kommune Tilsynsrådet for Århus Amts beslutning af 13. september 1995 til Indenrigsministeriet, jf. den kommunale styrelseslovs § 61, stk. 7, 1. pkt. I brevet er bl.a. anført følgende:

"Silkeborg Kommune ønsker at anke afgørelsen, da man er af den opfattelse, at der kan argumenteres for, at der har været administreret i overensstemmelse med betalingsreglerne, jf. betalingsbekendtgørelsens § 1.

Det kan således anføres, at da institutionens personaleressourcer har været tildelt, som om antallet af børn under 3 år ("vuggestuebørn") har været større, end det rent faktisk var, må det antages, at disse ressourcer fortrinsvis er kommet de yngste "børnehavebørn" til gode. Man kan også hævde, at der for så vidt administreres efter et alderskriterium, jf. betalingsbekendtgørelsens § 1, stk. 2, derved, at antallet af børn på børnehavetakst respektive vuggestuetakst i institutionen hele tiden har været konstant. Det alderskriterium, der således har været anvendt, er, om det enkelte barn har tilhørt enten gruppen af de 20 yngste børn eller gruppen af de 16 ældste børn. At dette alderskriterium ikke er det sædvanlige kriterium, 3 år, gør ikke efter Silkeborg Kommunes opfattelse nogen principiel forskel.

Under alle omstændigheder må kommunen fastholde, at skulle kommunens beslutning om takstfastsættelse i institutionen være ulovlig, er der - også når det gældende uklare retsgrundlag tages i betragtning - i hvert fald ikke tale om en ulovlighed af en sådan karakter, at tilsynsrådet har været berettiget til at annullere kommunalbestyrelsens beslutning."

Indenrigsministeriet anmodede på den baggrund tilsynsrådet om en udtalelse i sagen. Tilsynsrådet meddelte den 24. april 1996, at man kunne henholde sig til afgørelsen af 13. september 1995 uden yderligere bemærk-

ninger.

Ved brev af 28. november 1996 anmodede Indenrigsministeriet herefter Socialministeriet om en udtalelse i sagen.

I Socialministeriets svar af 5. marts 1997 er der anført følgende:

"Indenrigsministeriet har i et brev den 28. november 1996 anmodet Socialministeriet om en vejledende udtalelse i en sag fra Silkeborg Kommune om takstfastsættelse i dagtilbud efter bilstandsloven.

Socialministeriet kan henholde sig til udtalelse afgivet i samme sag til Tilsynsrådet for Århus Amt dateret 4. april 1995.

Som det fremgår af denne udtalelse, er de vigtigste principper ved fastsættelse af forældrebetalingen,

\*"at der som udgangspunkt er sammenhæng mellem den ydelse, man modtager og betalingen heraf" og

\*"at lige tilfælde behandles ens. Det vil sige, at forældre med børn i den samme institution/institutionstype/aldersgruppe betaler det samme for den samme ydelse".

Under hensyn hertil og under den forudsætning, at lige gamle børn i institutionen "Søfryd" får det samme tilbud, uanset om de på papiret er optaget i en børnehave- eller vuggestueplads, er det Socialministeriets opfattelse, at den måde Silkeborg Kommune har fastsat og administreret de institutionsbestemte takster på i den pågældende institution, har været klart i strid med reglerne om fastsættelse af forældrebetaling.

Socialministeriet er i øvrigt enig i tilsynsrådets udtalelse fra 13. september 1995, herunder i afgørelsen om annullation af kommunalbestyrelsens beslutning."

I den anledning skal Indenrigsministeriet meddele, at de almindelige kommunale tilsynsmyndigheder - Indenrigsministeriet og de for hvert amt nedsatte tilsynsråd - fører tilsyn med, at kommunerne overholder lovgivningen, jf. § 61 i lov om kommunernes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 615 af 18. juli 1995).

De kommunale tilsynsmyndigheder kan ikke tage stilling til, om kommunernes sagsbehandling er rimelig eller hensigtsmæssig, eller til spørgsmål vedrørende skønsudøvelse, så længe skønnet udøves inden for de rammer, der er fastsat i lovgivningen.

§ 73, stk. 1, 2 og 4, i bilstandsloven (lovbekendtgørelse nr. 110 af 26. februar 1996 som senest ændret ved lov nr. 803 af 24. oktober 1997) er sålydende:

"§ 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, jf. dog stk. 4.

*Stk. 2.* Kommunalbestyrelsen afgør, om betalingen skal beregnes på grundlag af udgifterne ved driften af den enkelte daginstitution eller på grundlag af de gennemsnitlige udgifter ved driften af daginstitutioner af samme type i kommunen ...

*Stk. 4.* 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 dagtilbud. Der kan endvidere fastsættes en lavere betaling for særlige grupper af dagtilbud."

Bestemmelsen i § 73 er ikke ændret i forhold til, hvad der var gældende i 1995.

§ 1 i Socialministeriets bekendtgørelse nr. 348 af 31. maj 1995 er sålydende:

"Betaling for ophold i dagtilbud efter bistandslovens § 69 fastsættes således, at den svarer til 30 pct. af udgifterne enten i det enkelte dagtilbud eller af de gennemsnitlige udgifter i dagtilbud af samme type i kommunen.

*Stk. 2.* Betalingen efter stk. 1 kan fastsættes således, at den varierer med barnets alder under hensyn til udgifterne vedrørende pågældende aldersgruppe."

Det følger heraf, at betalingen for dagtilbudet maksimalt kan udgøre 30 % af udgifterne ved barnets ophold. Forældrebetalingssdelen kan beregnes enten på baggrund af udgifterne til den enkelte institution eller på baggrund af kommunens gennemsnitlige udgifter til den type institutioner.

Det følger endvidere, at forældrebetalingen kan variere under hensyn til udgifterne til den pågældende aldersgruppe.

I Silkeborg Kommune var der på daværende tidspunkt kun én totalt aldersintegreret institution, hvilket udelukker, at betalingen kan fastsættes på baggrund af kommunens gennemsnitlige udgifter til denne institutions-type.

Eftersom der ikke på en totalt aldersintegreret institution er afdelinger inddelt efter børnenes alder, giver bekendtgørelsens § 1 alene mulighed for at fastsætte en differentieret betaling ud fra et alderskriterium. Det bemærkes herved, at bestemmelsen efter sin formulering udtømmende angiver de kriterier, der kan lægges til grund for en differentiering.

Silkeborg Kommune har gjort gældende, at den på institutionen Søfryd etablerede ordning for så vidt kan anses som baseret på et alderskriterium i overensstemmelse med bekendtgørelsen, idet antallet af børn på børnehavetakst respektive vuggestuetakst hele tiden har været konstant.

Indenrigsministeriet har forstået ordningen således, der er den sammenhæng mellem alder og betaling, at der for de 20 yngste børn i institutionen betales den højere vuggestuetakst, mens der for de 16 ældste betales den lavere børnehavetakst. Overgangen fra den ene sats til den anden er imidlertid ikke primært knyttet til barnets alder, men afgang af (andre) børn fra institutionen, så der opstår ledige pladser i den gruppe, der takstmæssigt anses som børnehaveplasser.

Ministeriet finder i lighed med tilsynsrådet ikke, at et sådant system kan anses som baseret på et alderskriterium i overensstemmelse med bekendtgørelsen. Det afgørende for taksten er således ikke barnets alder, men alderssammensætningen på det givne tidspunkt, dvs. ikke noget absolut, men noget relativt, der tillige ikke er tilsvarende forudsigeligt.

Dette bestyrkes tillige ved en vurdering af sagen på grundlag af den almindelige forvaltningsretlige lighedsgrundsætning, hvorefter væsentligt lige forhold skal behandles lige i retlig henseende. Det følger heraf, at de kriterier, der forskelshandles efter, skal være saglige og relevante i forhold til den afgørelse, der træffes, og dermed i forhold til den retlige sammenhæng.

Der henvises herved til Forvaltningsret, opgaver, hjemmel, organisation, af Bent Christensen, 1997, s. 185 ff.

Med det af Silkeborg Kommune etablerede system afhænger overgangen fra den ene sats til den anden af omstændigheder, som er helt tilfældige i forhold til det enkelte barn. Endvidere vil varigheden af den periode, hvor der skal betales den højeste sats, variere, ligesom der for to helt jævnaldrende børn vil kunne være tale om betaling efter forskellige takster, uden at der i den forbindelse bliver tale om nogen forskel i de ydelser, som børnene modtager.

Denne forskelsbehandling kan efter Indenrigsministeriets opfattelse ikke begrundes i forhold til de gældende regler, og ordningen er derfor efter ministeriets opfattelse tillige uforenelig med den almindelige lighedsgrund-sætning.

Indenrigsministeriet finder på den baggrund, at det er ulovligt at fastsætte forældrebetalingen i institutionen Søfryd på den omhandlede måde.

Indenrigsministeriet finder tillige, at ulovligheden er så klar, at der har været grundlag for i medfør af § 61, stk. 1, 1. pkt., i lov om kommunernes styrelse at sætte beslutningen ud af kraft.

Indenrigsministeriet stadfæster derfor Tilsynsrådet for Århus Amts afgørelse af 13. september 1995 om at annullere Silkeborg Kommunes beslutning af 21. oktober 1992 vedrørende fastsættelse af takster for dagtilbud.

Kopi af dette brev er sendt til Tilsynsrådet for Århus Amt og Torben Hedvall samt Socialministeriet.

Med venlig hilsen  
Torben Sørensen

2. Tilsynsrådet for Århus Amt

3. Torben Hedvall, Almindsøvej 34, 8600 Silkeborg.

4. Socialministeriet

2. Not.:

Hvilket herved meddeles.

Der henvises til j.nr. 1994-951/191.

Torben Sørensen

3. Not.:

Hvilket herved meddeles til orientering.

Torben Sørensen

4. Not.:

Hvilket herved meddeles til orientering.

Der henvises til j.nr. 5311-165.

Torben Sørensen