

- 1 DEC. 1995

ÅRHUS STATSAMT

Marselis Boulevard 1,
Postbox 14, 8100 Århus C.
Tlf. 89401111 - Fax. 89401100.
Postgato nr. 9 18 33 88.

Møde i Bdo

21 SEP. 1995

Bilag til sag

161

TELEFAX.

Dato: 13. september 1995. **J.nr.:** 1994-951/191.

Modtager: Silkeborg Kommune,
Rådhuset, Søvej 1,
8600 Silkeborg.

Modtagers telefax nr.: 8920 8080.

Emne: Takstpolitik vedrørende dagpasningstilbud/annullation.
TILSYNSRÅDETS afgørelse i sag nr. 52.

Antal sider: 12 (incl. denne forside).

Afsender: TILSYNSRÅDET FOR ÅRHUS AMT,
MARSELIS BOULEVARD 1,
8000 ÅRHUS C.

Manglende sider kan rekvireres på tlf. 89401111.

Sag nr. 52 - Silkeborg Kommune /LLJTakstpolitik vedrørende dagpasningstilbud/annullation

Ved skrivelse af 21. december 1994 har [redacted] klaget over, at Silkeborg Kommune fra den 21. oktober 1992 har ændret takstpolitik vedrørende forældrebetaling til børn i dagpasningstilbud, således at betalingen ikke længere afhænger af barnets alder, men af dagpasningstilbuddet.

I skrivelsen anfører klagerne bl.a.:

"Vi har vort barn [redacted] indskrevet i småbørnsinstitutionen Søfryd, Silkeborg. Der har hun været indskrevet siden 01.07.92.

Institutionen er integreret aldersmæssigt, hvilket vil sige at 36 børn er fordelt på 3 stuer, hvor de er blandet sammen på den enkelte stue, aldersmæssigt fra 0-6 år. På hver stue er der dog en børnehavegruppe (3-6 år), der laver aldersvarende aktiviteter, for at tilgodese alle børnene.

Kommunen har hidtil visiteret børn aldersmæssigt på Søfryd på en noget uheldig måde.

Institutionen er normeret til 20 vuggestuebørn og 16 børnehavebørn. For tiden er den faktiske børnesammensætning på 12 vuggestuebørn og 24 børnehavebørn.

Det betyder, at vi er 8 forældrepar som skal betale for denne skævhed i forhold til normeringen.

(Vi betaler 8.000 kr. ekstra pr. mdr. og eftersom vi kun betaler 30% af driftsomkostningerne iflg. Bistandsloven, betaler vi altså sammen med de øvrige skatteborgere ca. 293.000 kr. pr. år for ingenting udover det beskæftigelsesmæssige aspekt for de ansatte.

Det er vist en dårlig måde at bruge pengene på, især da vi mangler pædagoger i området.)

Vore 8 børn opholder sig altså rent fysisk sammen med jævnaldrende normalt-betaler børn.

De får fuldstændig den samme service/normering som disse. (-bortset fra et madtilbud, hvis værdi udgør ca. 100-150 kr./mdr.)"

Det oplyses i skrivelsen, at forældre udsættes for at skulle betale dobbelt-takst for børnehavebørn i op til 1½ år.

Endelig anfører klagerne:

"Vi vil hermed anke over denne forkerte og uretfærdige prispolitik som Silkeborg kommune praktiserer med krav om tilbagebetaling af de tusinder af kroner, som vi allerede har betalt for meget."

Ved ligelydende skrivelse af 26. januar 1995 har [redacted]

klaget over samme forhold.

Ved skrivelse af 26. februar 1995 har [redacted] præciseret daginstitutionen "Søfryds" struktur og anfører 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 afdeling 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./mdr."

Forelagt henvendelserne har Silkeborg Byråd i skrivelse af 28. februar 1995 udtalt følgende:

"I to tilfælde har forældrepar til et barn, som har plads i den integrerede institution Søfryd, klaget til Tilsynsrådet over, at et barn, der bliver 3 år, og har en plads i en integreret institution, skal betale vuggestuetakst indtil barnet får en børnehaveplads.

De to forældrepars klager af henholdsvis 21. december 1994 og 26. januar 1995 er vedlagt sagen.

Social- og sundhedsforvaltningen har udarbejdet følgende forslag til besvarelse:

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: "..... 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", 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 vuggestue til børnehavebetaling, når et barn fyldte 3 år, uanset at barnet måske rent fysisk stadig 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 indenfor 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.

Silkeborg kommune arbejder på at løse børnepasnings- og flaskehalsproblemerne ved bla. at oprette et stort antal nye børnehavepladser i løbet af 1994 og 1995.

Forældre kredsen ved Søfryd har hidtil afvist tilbud om alderssvarende pasning ved overflytning til anden børnehave indenfor bopælsområdet."

Tilsynsrådet har herefter forelagt sagen for Socialministeriet, hvorfra man til brug ved overvejelserne af spørgsmålet om, hvorvidt der er grundlag for at anvende sanktioner i henhold til den kommunale styrelseslov § 61 ff anmodede om en udtalelse om, hvorvidt den af kommunen truffe beslutning er i overensstemmelse med lovgivningen på det omhandlede område.

Tilsynsrådet anmodede endvidere Socialministeriet om, såfremt der efter ministeriets opfattelse er tale om en ulovlig kommunal beslutning, at tilkendegive, om ulovligheden har en sådan karakter, at den kan betragtes som klar, d.v.s. at der ikke er rimelig tvivl om, at lovgivningen er tilsidesat.

Tilsynsrådet bemærkede videre, at det er en betingelse for sanktionsanvendelse, at der foreligger den fornødne klarhed.

Endelig bad Tilsynsrådet oplyst, om der efter socialministeriets opfattelse er behov for at anvende sanktioner i den foreliggende situation.

Socialministeriet udtaler i skrivelse af 4. april 1995 vejledende om reglerne:

"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. børnehaveafdeling), når der er en ledig plads.

I totalintegrerede institutioner, som ikke er opdelt i afdelinger, og hvor der ikke kan siges at være tale om forskellige tilbud, der begrundes en forskel i betalingen, er der efter Socialministeriets 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(institutions-type/aldersgruppe betaler det samme for den samme ydelse."

Afslutningsvis anfører Socialministeriet:

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

Den 4. april 1995 anmodede Tilsynsrådet Silkeborg Byråd om en fornyet udtalelse på grundlag af Socialministeriets redegørelse. Tilsynsrådet bad oplyst, om redegørelsen giver kommunen anledning til en ændret vurdering af sagen, samt om baggrunden for, at børn over 3 år betaler vuggestuetakst, herunder hvilke ydelser, de modtager, der kan begrunde prisforskellen til en børnehaveplads ud over det i sagen nævnte madtilbud.

Silkeborg Kommune meddelte ved skrivelse af 15. august 1995, at man har revurderet sagen, men ikke finder anledning til at ændre den trufne afgørelse.

Om baggrunden for, at børn over 3 år betaler vuggestuetakst og om hvilke ydelser, børnene modtager, oplyser kommunen:

"at de børn over 3 år, der i "Søfryd" stadig 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:

20 b. u. 3 år:	239,08 pers.t. pr. uge
16 b. o. 3 år:	94,33 pers.t. pr. uge
Ialt	333,41 pers.t. pr. uge

(Hertil kommer kompensationstimer for uoverskuelig legeplads).

Normbeløb (inventar, fødevarer, beklædning, beskæftigelsesmaterialer, udflugter):

Børn under 3 år: 3.224 kr.

Børn over 3 år: 1.994 kr.

Budgettet efter det faktiske antal børn pr. dag dato burde se således ud:

11 b. u. 3 år:	131,49 pers.t. pr. uge
25 b. o. 3 år:	147,39 pers.t. pr. uge
Ialt	278,88 pers.t. pr. uge

Normbeløb:

11 børn a 3.224 kr.
25 børn a 1.994 kr.

Forældrene får således flere omsorgstimer til deres børn under 3 år (54,53 personaletimer pr. uge) og bedre forplejning m.v. (kr. 1.229 pr. år)."

Kommunen bemærker iøvrigt, at såfremt tilsynsrådet finder Socialministeriets fortolkninger korrekte, er man af den opfattelse, at kommunernes administrative grundlag for fastsættelse af forældrebetaling er utilstrækkeligt og uklart. Man henviser til, at Kommunernes Landsforening er enig i dette synspunkt, samt til, at Kommunernes Revisionsafdeling ikke havde kommentarer til beslutningen om ændringen af takstpolitikken.

./.

Protokoludskrift af 15. august 1995 fra Silkeborg Byråd med bilag 2, 3 og 4 vedlægges som bilag til dagsordenen.

Klager : I bemærker hertil bl.a. følgende i skrivelse af 18. august 1995:

"Der er altså ingen sammenhæng mellem den ydelse vi modtager, og betalingen heraf. Dette mener vi (at) have dokumenteret i tidligere fremsendt materiale, og (det) kan blive bekræftet ved kontakt til Søfryds leder Henning Andersen, eller bestyrelses formand. De ekstra 54,53 timer pr. uge og det større rådighedsbeløb bliver ligeligt fordelt til alle institutionens 36 børn."

Retsgrundlag:

Bistandslovens § 69, stk. 1 er sålydende:

"Kommunalbestyrelsen skal sørge for, at der er det nødvendige antal pladser i dagtilbud, jfr. dog § 95 a."

Bistandslovens § 73 er sålydende:

"Stk. 1: Børnenes forældre betaler for opholdet med et beløb, der svarer til 30% 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, dog beregnes betalingen for ophold i ordninger efter § 70 på grundlag af udgifterne ved driften af den enkelte ordning.

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."

Socialministeriets bekendtgørelse nr. 348 af 31. maj 1995 § 1, (som afløser bekendtgørelse nr. 800 af 30. september 1993 uden ændring af indholdet af § 1) er sålydende:

"Betaling for ophold i dagtilbud efter bistandslovens § 69 fastsættes således, at den svarer til 30% 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."

Styrelseslovens § 61, stk. 1 er sålydende:

"Har kommunalbestyrelsen truffet en beslutning, der strider mod lovgivningen, kan tilsynsmyndigheden sætte beslutningen ud af kraft. Under behandlingen af sagen kan tilsynsmyndigheden midlertidigt suspendere den pågældende beslutning. Er beslutningen bragt til udførelse, kan den dog kun suspenderes eller sættes ud af kraft, hvis

- 1) en part over for tilsynsmyndigheden skriftligt fremsætter begæring herom,
- 2) der ikke efter anden lovgivning er en klageinstans, og
- 3) væsentlige hensyn, særlig til private interesser, ikke taler herimod."

Sekretariatets bemærkninger:

Indledningsvis bemærkes, at Tilsynsrådet ikke er en almindelig klageinstans, men at Tilsynsrådet i princippet alene tager sager op af egen drift. Det bemærkes endvidere, at det almindelige tilsyn er et legalitetstilsyn, hvilket indebærer, at Tilsynsrådet kun kan gribe ind over for en kommune, såfremt der foreligger en tilsidesættelse af lovgivningen eller af gældende ret iøvrigt.

For at Tilsynsrådet kan skride ind over for en kommunal beslutning, der tilsidesætter lovgivningen, må denne tilsidesættelse have en vis klarhed. Dette indebærer, at der ikke må være rimelig tvivl om, at lovgivningen er tilsidesat.

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 i 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. Det indstilles derfor, at Tilsynsrådet beslutter at anse kommunens beslutning for at være ulovlig.

I henhold til styrelseslovens § 61, stk. 1 kan Tilsynsrådet annullere en ulovlig byrådsbeslutning, som er bragt til udførelse, hvis en part overfor tilsynsmyndigheden skriftligt begærer det, hvis der ikke efter anden lovgivning er en klageinstans, og hvis væsentlige hensyn særligt til private interesser ikke taler herimod.

Det er en betingelse for anvendelse af annullationssanktionen, at der foreligger den fornødne klarhed, d.v.s. at der ikke må foreligge rimelig tvivl om, at lovgivningen er tilsidesat.

Sekretariatet finder, at Silkeborg Kommune klart har tilsidesat lovgivningen.

Endvidere finder man, at betingelserne i styrelseslovens § 61, stk. 1 for annullering af en udført beslutning er opfyldte. Det indstilles derfor, at Tilsynsrådet beslutter, at kommunens beslutning sættes ud af kraft.

Sekretariatet bemærker, at den endelige fortolkning af Socialministeriets bekendtgørelse henhører under domstolene.

Beslutning:

Tilsynsrådet finder, at Silkeborg Kommunes beslutning vedrørende fastsættelse af takster for dagtilbud er ulovlig og sæt-

0264

ter beslutningen ud af kraft i medfør af § 61, stk. 1 i styrelsesloven.

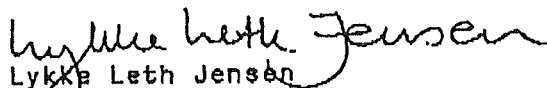
Tilsynsrådets afgørelse kan af kommunalbestyrelsen indbringes for Indenrigsministeriet i medfør af styrelseslovens § 61, stk. 7, 1. pkt.

Tilsynsrådet udbeder sig underretning om, hvad der videre passerer i sagen.
1994-951/191 /dm

Udskriftens rigtighed bekræftes.

TILSYNSRÅDET FOR ÅRHUS AMT, den 13. september 1995.

p. t. v.


Lykke Leth Jensen
fm.