

12. november 2004
Meaa



MINISTERIET FOR
FAMILIE- OG
FORBRUGERANLIGGENDE

J.nr. 218-10

Høringsnotat

om

Lovforslag nr. L 85

Forslag til lov om ændring af lov om social service og lov om retssikkerhed
og administration på det sociale område
(Private leverandører af dagtilbud – pengene følger barnet)

Lovforslaget om private leverandører af dagtilbud – pengene følger barnet
blev sendt til høring den 8. oktober 2004 hos organisationer og myndigheder
med svarfrist den 20. oktober 2004 kl. 12.00.

Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender har modtaget svar fra:
Børne- og Ungdomspædagogernes Landsforbund (BUPL), Pædagogisk
Medhjælper Forbund (PMF), Forbundet af Offentligt Ansatte (FOA),
Daginstitutionernes Lands-Organisation (DLO), Socialpædagogernes
Landsforbund (SL), Kommunernes Landsforening (KL), Amdsrådsforeningen,
Foreningen af Socialchefer i Danmark, Københavns Kommune, Frederiksberg
Kommune, Børne- og Kulturchefforeningen, Børnerådet, Det Centrale
Handicapråd og De Samvirkende Invalideorganisationer (DSI).

Foruden de organisationer og myndigheder, hvortil lovforslaget var sendt i
høring, har Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender modtaget svar
fra den selvejende institution Munkebakken.

Kopi af høringssvarene vedlægges.

Følgende organisationer har ikke bemærkninger til lovforslaget: Foreningen af
Socialchefer i Danmark og Amdsrådsforeningen

Hovedtrækkene i høringssvarene kan sammenfattes i følgende punkter - samt
ministeriets kommentarer hertil.

1.

Kommunens styringsmuligheder/ overkapacitet

KL anser lovforslaget som et brud på den gældende økonomiaftale, hvor kommunerne har indgået aftale om, at de skal tilpasse udgiftsniveauet i takt med udviklingen i børnetallet for at kunne frigøre ressourcer til områder med stigende udgiftsbehov.

I nogle af høringssvarene bliver det fremhævet, at det med lovforslaget bliver svært at styre kapaciteten på dagtilbudsområdet og at lovforslaget vil medføre overskudskapacitet med deraf følgende merudgifter på dagtilbudsområdet.

Kommentar:

Allerede i dag er der behov for at kommunen kan tilpasse kapaciteten ved fx ændring i børnetal, flyttemønster, forældrenes valg af pasningsform etc. Der er således ikke tale om nogen grundlæggende ændring af kommunens behov for styringsmuligheder.

Lovforslaget bygger på et taxameterprincip. Privatinstitutioner får først et tilskud, når der er et barn, der bliver optaget i institutionen. Dette barn skal – for at få det kommunale tilskud – være blevet tilbudt en plads i den kommunale forsyning. Det er herefter kommunens opgave at tilpasse i sin egen forsyning.

Det står generelt kommunerne frit for, i forhold til hvilke dagtilbud de vil foretage tilpasningen, herunder også i forhold til det faldende børnetal, og dermed også når private leverandører etablerer sig. Samlet set vurderes forslaget at være udgiftsneutralt for kommunerne, da kapacitetstilpasninger efter kommunens valg kan omfatte både forholdsvis billige og dyrere dagtilbud. Ligesom driftstilskuddet skal svare til det gennemsnitlige tilskud til aldersgruppen. Hermed tages der højde for den kommunale variation i sammensætningen af dagtilbudstyper.

2.

Tilskud

Børne- og Kulturchefforeningen vurderer, at bygningstilskud til privatinstitutioner vil betyde en øget udgift for kommunal børnepasning, da det i realiteten ikke vil være muligt at tilpasse den kommunale bygningsmasse i samme grad, som der vil blive udbetalt bygningstilskud til børn i privatinstitutioner. Københavns Kommune vurderer, at det ikke er hensigtsmæssigt, at der ikke er mulighed for at differentiere tilskuddet til bygningsudgifterne.

KL angiver, at den afregningstakst, der er foreslået i lovforslaget strider imod hensynene til de økonomiske styringsmuligheder, da taksten også indeholder kommunens faste omkostninger. KL mener, at afregningen bør afspejle den udgiftsreduktion, som kommunen kan gennemføre, når en borger vælger en privat leverandør.

Københavns Kommune har i sit høringssvar angivet, at lovforslaget ikke giver

mulighed for at en kommune kan differentiere tilskud til privatinstitutioner afhængigt af institutionens åbningstid.

BKF anser, at det kommunale beredskab til sikring af pasning af børn fra privatinstitutioner (i forbindelse med konkurs eller pludselig ophør) vil blive medfinansieret af egenbetalingen i den kommunale børnepasning.

Kommentar:

De nuværende bygningstilskud til de selvejende institutioner ydes på forskellig vis. Med L 85 er der lagt op til en standardiseret løsning i forhold til bygningstilskuddet for de private leverandører, hvor det alene omfatter den huslejerelaterede udgift. Størrelsen af tilskuddet fastsættes svarende til de gennemsnitlige bygningsudgifter (huslejerelaterede udgifter) pr. barn i samme aldersgruppe i de selvejende institutioner i kommunen. For kommuner uden selvejende daginstitutioner for aldersgruppen vil der blive fastsat en tilbagefaldsregel, hvorefter at driftstilskuddet forhøjes med en bestemt procentdel. Denne procentdel vil blive fastsat i en kommende bekendtgørelse på baggrund af en undersøgelse af kommunernes nuværende huslejerelaterede udgifter til selvejende institutioner, som netop er foretaget. På den måde sikres det, at kommunerne ikke påføres yderligere udgifter end de har i dag samtidig med, at det tilsigtes i videst muligt omfang at sidestille private leverandører med eksisterende selvejende institutioner, så de får bygningstilskud i samme omfang som de selvejende institutioner.

Der er efter høringsrunden foretaget en præcisering af bemærkningerne til lovforslaget, så kommunerne i beregningsgrundlaget kan tage højde for institutionernes åbningstid. Kommunerne kan dermed nedsætte tilskuddet i forhold til privatinstitutioner med begrænset åbningstid.

Det kommunale beredskab vil ikke blive finansieret af egenbetalingen i den kommunale børnepasning, da kommunen i sine kriterier for godkendelse jf. § 11 a, stk. 1. fx kan stille krav om en driftsgaranti. I en situation hvor en privatinstitution går konkurs eller pludselig ophører, vil kommunen med en driftsgaranti kunne forebygge, at det giver problemer.

Undersøgelsen om administrationsbidrag mv.

Der bliver i flere af høringssvarene spurgt til den undersøgelse, der skal ligge til grund for beregningen af tilskud.

Kommentar:

Hensigten med at indføre et frivilligt administrationsbidrag til selvejende institutioner er så vidt muligt at ligestille vilkårene for selvejende institutioner med vilkårene for de kommunale dagtilbud.

Med henblik på at kunne fastsætte administrationsbidraget har ministeriet bedt Styrelsen for Social Service om bl.a. at indsamle oplysninger om de nuværende udgifter til administration under den kommunale forsyning efter

servicelovens §§ 9-11 til børn i alderen 0-5 år, dvs. herunder også til selvejende institutioner. Indsamlingen er gennemført som en spørgeskemaundersøgelse i alle landets kommuner, hvor 256 kommuner har besvaret spørgeskemaet svarende til 94 pct. af kommunerne. De udgifter til administration, som kommunerne er blevet bedt om at medtage i opgørelserne er udgifter til løn-, bogførings-, regnskabs- og revisionsopgaver, personale juridisk bistand, pædagogisk konsulentbistand samt vejledning af bestyrelse.

Udover udgifterne til administration har Styrelsen for Social Service indsamlet oplysninger om huslejerelaterede bygningstilskud til selvejende institutioner. Både bygningstilskud og administrationsbidrag fastsættes i en kommende bekendtgørelse på baggrund af de indhentede oplysninger fra kommunerne.

4. Godkendelse og tilsyn

KL er af den opfattelse, at den kommunale godkendelse og efterfølgende tilsyn ikke altid vil være tilstrækkeligt til at sikre kvaliteten, og at kommunerne vil have begrænsede muligheder for at undgå, at der opstår integrationsmæssige, sociale og andre problemer knyttet til privatinstitutioner. Også BUPLs opfattelse er, at mange kommuner ikke pt. kan være garanteret for et tilstrækkeligt finmasket system, der tilgodeser tilsynet med børn af svagt fungerende forældre.

Københavns Kommune fremhæver i deres høringssvar, at de finder det modstridende, at kommunerne gennem tilsynet skal sikre, at tilskuddet går til formålet og at kommunen i modsat fald kan og skal standse tilskuddet.

Børne- og Kulturchefforeningen finder det uklart, om kommunen, såfremt betingelserne for den på et tidspunkt givne godkendelse ikke længere opfyldes, vil kunne trække godkendelsen tilbage.

Kommentar:

Kommunerne har en tilsynsforpligtelse i forhold til alle dagtilbud i kommunen, både kommunale og private. Det er således blandt andet kommunens forpligtelse som tilsynsmyndighed at sikre, at alle børn modtager den støtte, de har behov for, og at denne støtte løbende tilpasses og vurderes. Kommunen skal også i sit tilsyn have indsigt i personalenormering, personalekvalifikationer, pædagogisk læreplan osv. Dog skal kommunen ikke føre tilsyn med privatinstitutionernes økonomi. Det er institutionens eget ansvar.

Efter høringen er det i lovtæksten efterfølgende præciseret, at kommunalbestyrelsen kan trække godkendelsen af privatinstitutionen tilbage, hvis privatinstitutionen ikke lever op til de kriterier, institutionen blev godkendt på baggrund af.

Endvidere er det i lovforslagets bemærkninger blev præciseret, at kommunen gennem tilsynet skal sikre, at tilskuddet ikke går til ulovlige formål. Kommunalbestyrelsen skal således gennem tilsynet påse, at tilskuddet samlet set lever op til centrale og lokale krav. Privatinstitutioner har dog mulighed for at trække et eventuelt overskud ud af driften. Dette skal være med til at styrke de private leverandørers incitament til at gå ind på markedet for dagtilbudsydelser. Organisationer, forældregrupper eller virksomheder behøver dog ikke at trække overskuddet ud for at etablere sig under denne ordning.

5. Optagelse og opsigelse

KL angiver, at der med lovforslaget er meget løse ”forventninger” om samarbejde mellem kommuner og privatinstitutioner og et svagt formuleret forbud mod afvisning af at optage børn. BUPL finder det uheldigt, hvis der i privatinstitutionerne udvikles en praksis, hvor man reelt udelukker bestemte børn fra institutionen og spørger ind til, om et barns uønsket sprog og adfærd over for andre børn og voksne vil være en saglig opsigelsesgrund. Både DSI og Det Centrale Handicapråd sætter spørgsmålstegn ved, om lovforslaget giver de samme valgmuligheder for forældre til børn med handicap som andre forældre.

Kommentar:

Alle børn har som udgangspunkt adgang til optagelse i en privatinstitution. I lovteksten står det også tydeligt, at privatinstitutionen ikke kan afvise at optage børn, medmindre der ikke er plads i institutionen. Der kan imidlertid være institutioner, som ikke vil kunne tilgodese de særlige behov, som et barn med handicap måtte have. Sådan vil det også være med kommunale institutioner.

Da kommunen kan stille samme krav til privatinstitutioner som til øvrige institutioner, skal de sikre, at privatinstitutionen gennem sine optagelsesregler sikrer samme rummelighed i disse institutioner, som i de øvrige. Privatinstitutionerne kan altså ikke fastsætte optagelsesregler eller udvikle en praksis, der formelt eller reelt udelukker visse grupper fra en privatinstitution. Institutionen kan dog være oprettet med et særligt formål, som gør, at der gives fortrinsret til bestemte grupper af børn, fx institutioner med tilknytning til det tyske mindretal eller virksomhedsbørnehaver.

For at tydeliggøre, at forældre til børn med handicap ikke skal udelukkes fra at benytte en privatinstitution, er det efter høringen blevet præciseret i bemærkningerne til lovforslaget, at privatinstitutioner også skal være tilgængelige for børn med handicap. Børn med handicap, som ønskes optaget i en privatinstitution, kan alene nægtes optagelse, hvis institutionen ikke er indrettet eller kan indrettes til at varetage barnets behov eller hvis personalet ikke har tilstrækkelig kompetence til at varetage opgaven.

Endvidere er det i bemærkningerne til lovforslaget præciseret at hvis barnets handicap på forhånd er kendt, vil man oftest fra begyndelsen vide, om tilbuddet vil være egnet til at varetage barnets behov. Der kan dog også være tale om, at et barns handicap eller særlige behov først opdages eller afdækkes efter barnet er optaget i en privatinstitution, og det derfor kan være nødvendigt, at finde et bedre egnet dagtilbud til barnet. Der kan fx være tale om psykosociale vanskeligheder, autisme o.a.

Opsigelsesvarsel i privatinstitutionen er baseret på en aftale mellem forældrene og privatinstitutionen. Hvis forældrene fx ikke betaler for den service, som privatinstitutionen yder, må det betragtes som forældrenes opsigelse af aftalen med privatinstitutionen, og privatinstitutionen har ret til at opsiges barnet efter det aftalte opsigelsesvarsel. Uønsket sprog og adfærd over for andre børn og voksne vil være en pædagogisk opgave, der skal løses af det pædagogiske personale i privatinstitutionen, barnets forældre og efter en konkret vurdering i samarbejde med kommunen.

6. Negativ social arv, social og kulturel opdeling

KL og FOA er af den opfattelse, at lovforslaget ikke er med til at modvirke en negativ social arv og i flere af høringssvarene fremhæves det, at privatinstitutionerne kan tænkes at skabe en social og kulturel opdeling.

Kommentar:

Privatinstitutioner skal ligesom andre dagtilbud leve op til servicelovens formålsbestemmelse og reglerne om pædagogiske læreplaner, der pr. 1. august 2004 blev gjort obligatorisk i alle dagtilbud. Med de pædagogiske læreplaner skal det pædagogiske personale sikre, at der i dagtilbuddet bliver sat fokus på barnets potentialer og kompetencer, hvilket kan være med til at ruste den enkelte og dermed modvirke en negativ social arv.

For at imødegå integrationsmæssige problemer er servicelovens formålsbestemmelse ændret, så integration, samhørighed og demokrati er selvstændige elementer i formålet med alle dagtilbud.

Lovforslaget indebærer også, at privatinstitutioner selv kan fastsætte forældrebetalingen. Det giver mulighed for, at der bliver skabt konkurrence på prisen – både mellem private og offentlige og indbyrdes mellem private.

Priskonkurrencen gør, at det også bliver en mulighed, at privatinstitutioner sætter forældrebetalingen lavere eller på samme niveau som fx kommunale tilbud for at kunne konkurrere med de velkendte tilbud. Samtidig vil der formentlig være grænser for, hvor meget forældre vil betale for at få deres børn passet – også selv om forældrene evt. skulle have råd til at betale en hel del ekstra. Derudover vil det også være muligt at få fripladstilskud i privatinstitutioner.

7. Støttepædagoger (overenskomst, udgifter)

KL fremhæver i deres høringssvar, at der er et problem i forhold til støttepædagoger, da de ikke kan forpligtes til at arbejde i en privatinstitution, idet de ikke vil være omfattet af kommunernes lønningsnævns kompetence, og dermed af overenskomsterne.

Københavns Kommune angiver, at det i lovforslaget bør præciseres, hvilken kommune, der vurderer behovet for støtteressourcer, samt hvilken kommune, der forestår den pædagogiske opfølgning.

Kommentar:

Det må understreges, at lovgivningen står over overenskomsterne, og kommunerne skal tildele nødvendig støtte til børn, hvis de har et særligt behov for støtte. Dette gælder både for kommunale og selvejende dagtilbud og for de nye privatinstitutioner.

Der er efter høringen foretaget en præcisering af bemærkningerne til lovforslaget, for så vidt angår kommunens ansvar i forbindelse med valg af dagtilbud over kommunegrænsen. Det er opholdskommunen, der både træffer beslutning om behovet for støtte og betaler for det – og det er dermed også opholdskommunen, der forestår den pædagogiske opfølgning.

Det er endvidere efter høringen blevet præciseret i bemærkningerne til lovforslaget, at privatinstitutioner vil blive omfattet af underretningspligten, jf. servicelovens § 35. Hermed skal privatinstitutionen, hvis de modtager et barn med særlige behov eller handicap, tage kontakt til kommunen med henblik på kommunens vurdering af støtte til barnet.

8. Klageadgang

Københavns Kommune fremhæver, at der ikke i lovforslaget er taget stilling til klageadgang for brugerne af privatinstitutioner og Børne- og Kulturchefforeningen foreslår i deres høringssvar, at en klageadgang for forældre, der får afslag på optagelse i en privatinstitution, bør overvejes.

Kommentar:

Forældre til børn i privatinstitutioner og andre tilbud ligestilles, idet der generelt ikke er klageadgang i forhold til dagtilbudsområdet fx i forhold til optagelse og flytning fra dagtilbud.