

Udskriftsdato: 1. januar 2026

FOU nr 1980.699 (Gældende)

Forholdet mellem daginstitutioner og formidlet dagpleje ved udarbejdelse af sociale udbygningsplaner

Ministerium: Folketinget

Forholdet mellem daginstitutioner og formidlet dagpleje ved udarbejdelse af sociale udbygningsplaner

Tilkendegivet nogle generelle synspunkter vedrørende fortolkningen af regler om daginstitutioner og formidlet dagpleje, herunder vedrørende spørgsmålet om nedlæggelse af en daginstitution.

(J. nr. 1980-992-038 og 1980-1289-038)

Den 30. maj 1981 afgav jeg nedenstående redegørelse vedrørende socialministeriets og socialstyrelsens besvarelse af nogle henvendelser vedrørende fortolkningen af regler om daginstitutioner og formidlet dagpleje:

»I. Klagerne og mit bedømmelsesgrundlag.

I skrivelse af 8. oktober 1980 rettede (A) henvendelse til mig vedrørende socialministeriets besvarelse af 1. oktober 1980 af hendes skrivelse af 29. august 1980 til socialministeriet vedrørende fortolkningen af bistandslovens § 69, sammenholdt med socialministeriets cirkulærskrivelse af 25. juli 1980 om statslige spareinitiativer på det sociale område. (A) mente, at det måtte være urigtigt, når ministeriet i skrivelsen af 1. oktober 1980 (og i den nævnte cirkulærskrivelse) havde lagt den retsopfattelse til grund, at en forøget anvendelse af dagpleje for de 0-2 årige (i forhold til daginstitutioner) ikke var i strid med bistandsloven.

I skrivelse af 16. november 1980 anmodede forældrenævnet for daginstitutionerne i Hvalsø kommune mig om »at vurdere lovligheden og rigtigheden af socialministeriets fortolkning af bistandslovens § 69, stk. 1, således som den har fundet udtryk i socialministeriets skrivelse af 31. oktober 1980 til forældrenævnet og socialministeriets cirkulærskrivelse af 25. juli 1980, pkt. 4«. ... (Forældrenævnets skrivelse er gengivet nedenfor som bilag 1).

...

II. Sagens baggrund.

Efter bistandslovens § 69, stk. 1, »skal (kommunalbestyrelsen) sørge for, at der er det nødvendige antal pladser på daginstitutioner for børn og unge, ...«.

Efter lovens § 64, stk. 1, »kan (det sociale udvalg) formidle anbringelse af børn i dagpleje i private hjem, der forud er godkendt af udvalget til dette formål«.

I lovforslagsbemærkningerne til denne bestemmelse (Folketingstidende 1973/74, 2. samling, tillæg A, spalte 708) er det anført, at »antallet af eksisterende dagplejepladser ... kun (kan) betragtes som supplement til de i kap. 16 omhandlede daginstitutionspladser for børn ved udarbejdelsen af den plan for udbygning af den sociale og sundhedsmæssige virksomhed i amtet, der er nævnt i § 11 i lov om styrelse af sociale og visse sundhedsmæssige anliggender«.

Den således tilkendegivne placering af daginstitutionspladserne som de primære og dagplejepladserne som et supplement fik også udtryk i de cirkulærebestemmelser, der sluttede sig til bistandsloven, jfr. således pkt. 7 i socialministeriets cirkulære nr. 178 af 30. september 1975 om dag- og døgnpleje m. v. efter bistandsloven, og pkt. 3 i socialstyrelsens cirkulærskrivelse (nr. 581 i styrelsens cirkulæresamling) af 15. juni 1978 med vejledning om formidlet dagpleje. Synspunktet ligger vel også til grund for bestemmelserne i socialministeriets cirkulære nr. 69 af 29. marts 1976 om institutioner under kommunerne og visse særlige plejehjem, hvori kommunens pligt efter bistandslovens § 69, stk. 1, gentages.

Der er dog grund til at pege på, at det i cirkulærets pkt. 2 anføres, at »omfanget af kommunalbestyrelsens forpligtelse til at sørge for, at der er det nødvendige antal pladser, må bestemmes ved en løbende

vurdering af egnetheden af de eksisterende muligheder for pasning og pleje i private hjem eller i institutioner over for det aktuelle og forventede fremtidige behov«.

Opfattelsen har også været forudsat i forbindelse med udbygningsplanlægning, hvilket dog ikke har hindret en faktisk udvikling, hvorefter der inden for aldersgruppen 0-2 år er næsten dobbelt så mange børn i formidlet dagpleje som i vuggestue.

I socialministeriets cirkulærskrivelse af 25. juli 1980 om statslige spareinitiativer på det sociale område anførtes følgende i pkt. 4 a:

»...

a. Udbygning af dagplejen for 0-2 årige børn.

Kommunerne vil blive opfordret til at lade dagpleje erstatte institutionsudbygningen for 0-2 årige børn, hvor dette skønnes muligt og hensigtsmæssigt. Dagplejen kan således ikke længere blot opfattes som et supplement til institutionsbyggeri. Ændringen på området vil blive fulgt gennem udbygningsplanssystemet.

Det anslås, at halvdelen af den samlede udbygning for 0-2 årige herefter sker i dagplejen. Til sammenligning er det i udbygningsplanerne forudsat, at 75 pct. af udbygningen for denne aldersgruppe sker i institutioner.

I sammenhæng hermed vil uddannelsesmulighederne for dagplejemødre blive forbedret.

Ændret cirkulære om dag- og døgnpleje forventes udsendt i oktober 1980«.

I fortsættelse heraf udsendte socialministeriet en cirkulærskrivelse af 31. oktober 1980 om bl. a. »udbygning af dagplejen for 0-2 årige.« I cirkulærskrivelsen anførtes om dette spørgsmål (under ad III) følgende:

»1. Det har hidtil været forudsat, at etablering af dagplejepladser indgik som et supplement til daginstitutionspladser ved udarbejdelsen af en plan for udbygningen af den sociale og sundhedsmæssige virksomhed i amtet, der er nævnt i § 11 i lov om styrelse af sociale og visse sundhedsmæssige anliggender, jfr. pkt. 7 i socialministeriets cirkulære af 30. september 1975 om dag- og døgnpleje m. v. efter bistandsloven og pkt. 3 i socialstyrelsens vejledning af 15. juni 1978 om formidlet dagpleje.

2. Fra 1981 vil den formidlede dagpleje imidlertid for 0-2 årige være at betragte som et dagforanstaltningstilbud på linje med institutionsophold og blive vurderet som sådant i udbygningsplanssystemet.

Det er på baggrund heraf anslået, at halvdelen af den samlede udbygning for den omhandlede aldersgruppe vil finde sted i dagplejen, hvor det hidtil i udbygningsplanerne har været forudsat, at gennemsnitlig ca. 75 pct. af udbygningen skete i institutioner.«

Det nye synspunkt om ligestilling af formidlet dagpleje og vuggestue for de 0-2 årige er indarbejdet i socialministeriets nye cirkulære nr. 193 af 5. november 1980 om dag- og døgnpleje m. v. efter bistandsloven.

I cirkulærets pkt. 1, afsnittet om »dagpleje«, anføres således:

»For aldersgruppen 0-2 år betragtes den formidlede dagpleje fra 1981 som en dagforanstaltning på lige fod med de i bistandslovens kap. 16 omhandlede daginstitutioner for børn, medens den for de 3-14 årige fortsat må betragtes som et supplement til disse institutioner.«

I cirkulærets pkt. 8, 2. og 3. stk., anføres følgende:

»Den formidlede dagpleje for aldersgruppen 0-2 år betragtes som en dagforanstaltning på lige fod med de i bistandslovens kap. 16 omhandlede daginstitutioner for børn ved udarbejdelse af den plan for udbygningen af den sociale og sundhedsmæssige virksomhed i amtet, der er nævnt i § 11 i lov om styrelse af sociale og visse sundhedsmæssige anliggender.

Med hensyn til aldersgruppen mellem 3 og 14 år, der ifølge lovens § 64, jr. § 63, stk. 1, tillige er omfattet af den formidlede dagpleje, må etablering af dagplejepladser fortsat betragtes som et supplement til de i kap. 16 nævnte daginstitutioner.«

På linje hermed er udtalelser i socialstyrelsens cirkulærskrivelse nr. 3 (styrelsens cirkulæresamling) af 31. marts 1981 om formidlet dagpleje.

Den foreliggende sag har også - for så vidt angår forældrenævnets henvendelse - en mere konkret baggrund. Det er således i materialet fra forældrenævnet (i forbindelse med klagen til mig) oplyst, at det sociale udvalg i Hvalsø kommune i efteråret 1980 indstillede, at kommunens eneste vuggestue blev nedlagt. Dette var baggrunden for forældrenævnets henvendelser til socialstyrelsen og socialministeriet (hvis besvarelser er grundlaget for klagen til mig). Den konkrete sag er dog bortfaldet, for så vidt som der ikke blev truffet beslutning om nedlæggelse af den pågældende vuggestue. Jeg gør i øvrigt opmærksom på, at hverken socialstyrelsen eller socialministeriet har taget konkret stilling til spørgsmålet om lovligheden af den eventuelle nedlæggelse af den nævnte vuggestue, og at spørgsmålet om stillingtagen til dette spørgsmål heller ikke foreligger for mig.

III. Sagsfremstilling.

A) I skrivelse af 29. august 1980 rettede (A) henvendelse til socialministeriet og kritiserede pkt. 4 i den ovennævnte cirkulærskrivelse af 25. juli 1980, hvorved der efter hendes opfattelse var foretaget en sidestilling af dagpleje og daginstitutioner, som var i strid med bistandslovens § 69.

I skrivelse af 1. oktober 1980 besvarede socialministeriet (A's) henvendelse således:

»...

Socialministeriet skal i denne anledning oplyse, at dagplejen - og hermed tænkes kun på den formidlede dagpleje efter bistandslovens § 64 - fortsat som dagforanstaltning for børn taget under ét vil være at betragte som supplement til egentlige daginstitutioner ved udarbejdelse af den plan for udbygningen af den sociale- og sundhedsmæssige virksomhed i amtet, der er nævnt i § 11 i lov om styrelse af sociale og visse sundhedsmæssige anliggender.

Kun for aldersgruppen 0-2 har regeringen med tilslutning fra forligspartierne fundet det forsvarligt at opfordre kommunerne til at lade dagplejen erstatte institutionsudbygningen, hvor det skønnes muligt og hensigtsmæssigt således at dagplejen for denne *aldersgruppe* i udbygningsplanerne fra 1981 betragtes som et dagforanstaltningstilbud på linje med institutionsophold.

Man skal i denne forbindelse gøre opmærksom på, at bistandslovens § 69 bygger på det princip, at det er den enkelte kommunalbestyrelses vurdering, hvad der er det nødvendige antal daginstitutionspladser, og at der i denne vurdering indgår en række momenter, herunder om behovet for pasning kan imødekommes på anden måde end ved egentlig institutionsophold. Der kan således ikke siges at foreligge en ændring af § 69 ved opfordringen til kommunerne om at lægge mere vægt end hidtil på dagplejen for de 0-2 årige.«

B) I skrivelse af 30. september 1980 rettede forældrenævnet henvendelse til socialstyrelsen og oplyste, at socialudvalget i Hvalsø kommune havde indstillet til kommunalbestyrelsen, at kommunens eneste vuggestue blev nedlagt, og at kommunen på en forespørgsel om lovhjemmel for nedlæggelsen havde henvist til socialministeriets ovennævnte cirkulærskrivelse af 25. juli 1980. Under henvisning hertil udbad forældrenævnet sig en klarlæggelse fra socialstyrelsen af cirkulærets indhold.

Denne henvendelse besvarede socialstyrelsen ved skrivelse af 14. oktober 1980. Socialstyrelsen udtalte følgende:

»...

Efter de gældende regler er det den enkelte kommunalbestyrelse, der selv træffer beslutning om at nedlægge en institution. Beslutningen skal træffes under hensyntagen til de gældende regler om opsigelse

af børn i daginstitutioner for børn samt i overensstemmelse med reglerne om, at der skal anvises andre pasningsmuligheder for børnene, jfr. socialministeriets cirkulære af 29. marts 1976, punkterne 43 og 44. Det forudsættes herefter, at der gives et varsel på mindst 6 måneder, og at der angives en anden pasningsmulighed for de opsatte børn.

Det forudsættes tillige, at nedlæggelsen af institutionen fremgår af den følgende udbygningsplanredegørelse fra kommunalbestyrelsen.

Den nævnte cirkulærskrivelse af 25. juli 1980 omhandler bl. a. det forhold, at kommunerne vil blive opfordret til at lade dagpleje erstatte den fremtidige institutionsudbygning for 0-2 årige børn, hvor dette skønnes muligt og hensigtsmæssigt. Denne opfordring vedrører altså ikke eksisterende institutioner. Endvidere må det understreges, at der ikke fra socialministeriet vil ske nogen indblanding i kommunernes beslutninger på dette område. Det er således den enkelte kommunalbestyrelse, som selv skal træffe beslutning om, hvorvidt udbygningen af foranstaltningerne for de 0-2 årige børn skal ske i form af dagpleje eller i form af vuggestuer.«

Som det ses, fremhævede socialstyrelsen, at cirkulærskrivelsen af 25. juli 1980 ikke tog sigte på spørgsmål vedrørende institutionsnedlæggelse.

Forældrenævnet rettede derefter i skrivelse af 16. oktober 1980 (der sluttede sig til en forudgående skrivelse af 11. oktober 1980) henvendelse til socialministeren og bad ministeren om at vurdere socialstyrelsens svar. Forældrenævnet bemærkede specielt, at »vi ikke finder, at de anførte punkter i institutionscirkulæret (43 og 44) kan give hjemmel til nedlæggelse af daginstitutioner mod anvisning af dagpleje, ...«.

I sit svar af 31. oktober 1980 til forældrenævnet anførte socialministeriet følgende:

»...

Socialministeriet, der kan henholde sig til socialstyrelsens udtalelse, skal hertil føje, at bestemmelsen i bistandslovens § 69, stk. 1, om, at kommunalbestyrelsen skal »sørge for det nødvendige antal pladser på daginstitutioner for børn og unge, herunder socialpædagogiske fritidsforanstaltninger«, er en videreførelse af princippet i § 2, stk. 2, i lov om børne- og ungdomsforsorg, hvorefter det påhvilede kommunalbestyrelsen efter indstilling fra det sociale udvalg at oprette og drive de *fornødne* daginstitutioner og socialpædagogiske fritidsforanstaltninger for børn og unge i kommunen, såfremt opgaverne ikke blev løst ad anden vej.

At der ikke med bistandslovens § 69, stk. 1, er tilsigtet nogen stramning af kommunalbestyrelsens hidtidige forpligtelse, fremgår da også af lovens forarbejder.

Der er således ikke efter det gældende lovgrundlag noget til hinder for, at en kommunalbestyrelse træffer beslutning om at nedlægge en daginstitution. Om den pågældende disposition imidlertid kan give anledning til kritik fra de centrale sociale myndigheder, beror på en samlet vurdering af dækningen med dagforanstaltninger i kommunen, der finder sted i forbindelse med de årlige udbygningsplaner.

Det skal i denne forbindelse bemærkes, at socialministeriet ved den kommende gennemgang af de kommunale udbygningsplaner særligt vil være opmærksom på, om enkelte kommuner som følge af eventuelle institutionsnedlæggelser indskrænker deres samlede kapacitet på dette område, således at det lokale behov for pladser ved dagforanstaltninger ikke længere anses for at være dækket i rimeligt omfang.«

IV. Klagerne til mig og de indhentede udtalelser:

A) Som nævnt indgav (A) i skrivelse af 8. oktober 1980 klage til mig over socialministeriets besvarelse i skrivelse af 1. oktober 1980.

(A) henviste navnlig til forarbejderne til bistandslovens § 64, jfr. ovenfor s. 700, og tilføjede:

»...

Dette tolker jeg som givende § 69 i bistandsloven vedrørende daginstitutioner en indiskutabel forrang omkring dagforanstaltninger for børn, og kan kun se socialministeriets cirkulære af 25. juli 1980, pkt. 4 som værende i strid med loven, og jeg vil derfor bede ombudsmanden tage spørgsmålet op.«

Forældrenævnet rettede henvendelse til mig den 16. november 1980 med en klage over ministeriets besvarelse af 31. oktober 1980 til nævnet. Forældrenævnet anmodede mig som tidligere anført om »at vurdere lovligheden og rigtigheden af socialministeriets fortolkning af bistandslovens § 69, stk. 1, således som den har fundet udtryk i socialministeriets skrivelse af 31. oktober 1980 til forældrenævnet og socialministeriets cirkulærskrivelse af 25. juli 1980, pkt. 4« ...

Efter min gennemgang af henvendelserne og forskelligt andet materiale om de rejste spørgsmål anmodede jeg i skrivelse af 25. november 1980 socialstyrelsen og socialministeriet om udtalelser vedrørende de 2 ovennævnte henvendelser. I min skrivelse af 25. november 1980 anførte jeg bl. a. følgende:

»...

Jeg skal anmode om, at socialstyrelsens og socialministeriets udtalelser kommer til at indeholde synspunkter til belysning af følgende spørgsmål, der er rejst i de to klager:

a) I begge klager er der rejst spørgsmål om, hvilke bindinger der er indeholdt i bistandsloven, herunder især forarbejderne til bestemmelsen i § 64, med hensyn til omfanget af anvendelsen af dagpleje som pasningsforanstaltning. Jeg skal i den forbindelse nærmere anmode om socialstyrelsens og socialministeriets bemærkninger til det, forældrenævnet for daginstitutionerne i Hvalsø kommune anfører i skrivelse af 16. november 1980 på s. 3 og 4 (1. afsnit).

b) Herudover rejser forældrenævnet i sin klage det spørgsmål, på hvilket (sagligt) grundlag en kommune kan træffe beslutning om nedlæggelse af en eksisterende daginstitution.

I skrivelser af henholdsvis 14. og 31. oktober 1980 til forældrenævnet har socialstyrelsen og socialministeriet peget på, dels nogle formelle krav (6 måneders opsigelsesvarsel og registrering i kommunens efterfølgende udbygningsplan), dels nogle saglige krav (om tilbud af anden pasningsforanstaltning og om en samlet vurdering af dækningen med dagforanstaltninger i kommunen).

Forældrenævnet finder derimod, at de saglige kriterier, der kan komme i betragtning som grundlag for en afgørelse om lukning af en daginstitution, bør fastlægges mere snævert. Efter forældrenævnets opfattelse er det således en forudsætning herfor, at daginstitutionen »ikke længere er fornøden«, primært ud fra en vurdering af befolkningsudviklingen, ventelister m. v. Desuden gør forældrenævnet gældende, at der ikke må inddrages økonomiske kriterier ved beslutning om nedlæggelse eller opretholdelse af en daginstitution.

Jeg anmoder om, at socialstyrelsen og socialministeriet i udtalelserne vedrørende spørgsmål b, *dels* redegør nærmere for kravene til grundlaget for den beslutning om nedlæggelse eller opretholdelse af en daginstitution, som en kommunalbestyrelse står overfor at skulle træffe, og herunder tager stilling til det, forældrenævnet har anført herom, *dels* redegør for tilsynsmyndighedernes muligheder for at reagere over for sådanne beslutninger, som de måtte finde kritisable eller ulovlige.

...«

Jeg har herefter modtaget udtalelser af 2. marts og 8. april 1981 fra henholdsvis socialstyrelsen og socialministeriet ... (Socialstyrelsens udtalelse er gengivet nedenfor som bilag 2. Socialministeriet henholdt sig i sin udtalelse ganske til socialstyrelsens udtalelse).

Som nævnt gjorde jeg (A) og forældrenævnet bekendt med de 2 udtalelser.

I skrivelse af 27. april 1981 anførte (A), at hun fandt, at socialstyrelsens redegørelse underbyggede »det synspunkt, at der er tale om en form for omgåelse af § 69 i bistandsloven ved det udsendte sparecirkulære fra juli 1980«.

Forældrenævnet fremsatte bemærkninger til udtalelserne i skrivelse af 30. april 1981. (Skrivelsen er gengivet nedenfor som bilag 3).

V. Konklusion.

Den tidligere børne- og ungdomsforsorgslov indeholdt i § 2, stk. 2, en bestemmelse, hvorefter »det påhviler kommunalbestyrelsen efter indstilling fra det sociale udvalg at oprette og drive de fornødne institutioner, såfremt opgaverne ikke løses ad anden vej.«

Om denne bestemmelse udtalte jeg i en sag, der er omtalt i min beretning for 1973, s. 53 ff (s. 59) følgende:

»...

Efter den nævnte bestemmelse har kommunalbestyrelsen en pligt til at påse tilstedeværelsen af fornødne daginstitutioner i kommunen. Denne forpligtelse er dog af en så relativ karakter, at bestemmelsen ikke kan betragtes som en sædvanlig pligtpåbyggende retsregel, men - i hvert fald i nogen grad - har karakter af en programudtalelse; spørgsmålet om, hvilke daginstitutioner der er fornødne, beror ikke alene på omfanget af andre sociale eller socialpædagogiske foranstaltninger (dagpleje m. v.) for kommunens børn, men kan heller ikke bedømmes uafhængigt af kommunens økonomiske ressourcer eller af behovet for andre foranstaltninger, herunder navnlig andre sociale eller pædagogiske foranstaltninger i kommunen.

...«

Denne beskrivelse af børne- og ungdomsforsorgslovens § 2, stk. 2, som en (ubestemt) retlig standard må efter min mening antages at gælde også bistandslovens § 69, stk. 1.

I lovforslagsbemærkningerne til denne bestemmelse (Folketingstidende 1973/74, 2. samling, tillæg A, sp. 710) fremhæves som det nye ved § 69, stk. 1 - modsat børne- og ungdomsforsorgslovens § 2, stk. 2 - at »det (fastslås), at det er kommunalbestyrelsens ansvar at sørge for, at der findes det nødvendige antal pladser«; dette ansvar er gjort »primært«, medens det før var afhængigt af, at opgaven ikke blev løst »ad anden vej«. Der er imidlertid hverken i formuleringen af § 69, stk. 1, eller i forarbejderne til bestemmelsen noget grundlag for den antagelse, at pligtens omfang med hensyn til graden af institutionsdækningen har fået væsentligt fastere indhold end tidligere.

Jeg finder heller ikke, at der er helt tilstrækkeligt grundlag for en sådan antagelse i de kommentarer, socialministeren meddelte folketingets socialudvalg - under dettes behandling af forslaget til bistandsloven - til henvendelsen af 25. marts 1974 fra landsforeningen »Ungdomsringen« (Folketingstidende 1973/74, 2. samling, tillæg B, sp. 1945 f):

»Ad 1. Det nødvendige antal pladser.

Socialministeriet er enig i, at det nødvendige antal pladser i daginstitutioner for børn og unge, herunder socialpædagogiske fritidsforanstaltninger, skal dække de faktiske sociale og pædagogiske behov i kommunen. Det vil ved godkendelsen af den plan for udbygningen af den sociale og sundhedsmæssige virksomhed i amtet, der er nævnt i § 11 i lov om styrelse af sociale og visse sundhedsmæssige anliggender, kunne tilstræbes, at der ikke forekommer særlige forskelle fra kommune til kommune.

...«

Den nævnte lovbestemmelses karakter af en retlig standard ligger da også til grund for den landsretsdøm, der er refereret i Ugeskrift for Retsvæsen 1980, s. 970 ff.

At en kommune er beføjet til ved sin afgørelse af daginstitutionsdækningens omfang at lægge vægt på omfanget af de ressourcer, der skønnes at være til rådighed for servicefunktioner, og i forbindelse hermed vurderinger af, hvorledes disse bør prioriteres, er da også forudsat i den sociale styrelseslovs § 11, stk.

4, hvorefter socialministeren (socialstyrelsen) ved gennemgang af kommunernes udbygningsplaner skal påse, »at de samfundsmæssige hensyn til forbrug af ressourcer i fornødent omfang er tilgodeset«.

Jeg må principielt være af den opfattelse, at den meget betydelige frihed med hensyn til fastlæggelse af daginstitutionsdækningens omfang, der herefter er overladt til kommunerne på grundlag af bestemmelsen i § 69, stk. 1, gælder i relation til både spørgsmål om institutioners oprettelse og spørgsmål om institutioners nedlæggelse - om end med den væsentlige forskel, at der typisk lettere vil kunne anerkendes en forsvarlig begrundelse for at undlade et byggeri (også selv om det er omfattet af udbygningsplanen) end for at nedlægge en institution (medmindre der undtagelsesvis måtte foreligge den situation, at kommunen har overkapacitet set i forhold til socialpædagogiske/pasningsmæssige behov).

Selv om det som anført ovenfor må lægges til grund, at § 69, stk. 1, ligesom den tidligere bestemmelse i børne- og ungdomsforsorgslovens § 2, stk. 2, har karakter af en retlig standard, således at spørgsmålet om opfyldelse af forpligtelsen efter § 69, stk. 1, beror på en skønsmæssigt præget vurdering på grundlag af en flerhed af faktorer - og selv om konsekvensen heraf således er, at det ikke i sig selv kan anses for ulovligt, at en kommune undlader at bygge/nedlægger en daginstitution, som der ud fra en ren socialpædagogisk målestok i og for sig er et væsentligt behov for - kan den gældende ordning ikke beskrives på den måde, at en kommune står fuldstændig frit med hensyn til daginstitutionsdækningen. Lovbestemmelsen pålægger kommunalbestyrelsen at foretage den omtalte skønsmæssige vurdering og at lade de foreliggende socialpædagogiske behov indgå heri med væsentlig vægt. Denne sidstnævnte forpligtelse - og dermed, at den skønsmæssige vurdering har sine grænser, selv om disse ikke lader sig præcist angive - understreges af bestemmelserne i bistandslovens § 32, stk. 4, og § 33, sammenlign hermed også visitationsreglen i pkt. 38 i det ovennævnte institutionscirkulære af 29. marts 1976. Det må anses for forudsat, at socialstyrelsen/socialministeriet griber ind over for en kommune, der har udøvet sit skøn på en måde, der ikke kan anses for forsvarlig. Det er også forudsat gennem bestemmelsen i den sociale styrelseslovs § 11, stk. 4, hvorefter socialministeren skal påse, »at kommunernes og amtskommunernes pligt efter lovgivningen til at tilvejebringe social- og sundhedsmæssig service kan anses for opfyldt«, og hvorefter socialministeren kan bestemme, »at en udbygningsplan efter førstkommande revision helt eller delvis skal godkendes af socialministeren efter forhandling med indenrigsministeren samt de berørte kommuner og amtskommuner«.

Der er grund til i forbindelse hermed at pege på, at udarbejdede og forelagte udbygningsplaner ikke i sig selv forhindrer en kommune i at afstå fra et institutionsbyggeri (der er omfattet af planen) eller i at nedlægge en institution, der indgår i planen. Hvis en kommune går uden for udbygningsplanens rammer er der principielt tale om et forhold, der kræver ekstraordinær planrevision (med tilhørende planprocedure), jfr. cirkulære nr. 154 af 10. september 1975 om ændring i den sociale styrelseslov, pkt. 3, og socialministeriets »Almindelig vejledning om udbygningsplaner på sociale- og sundhedsmæssige områder«, september 1977, s. 24. Men udbygningsplanen er ikke noget bindende minimum for kommunen, jfr. den lige nævnte vejledning, også s. 24; de institutionsmæssige minima sættes ikke af udbygningsplanen, men (alene) af lovgivningen, for daginstitutioners vedkommende af bistandslovens § 69, stk. 1 m. v. (§§ 32 og 33). Noget andet er, at de omtalte ændringer i nedadgående retning i forhold til udbygningsplanen kræver ændring af denne ved næste ordinære revision. Der kan i forbindelse hermed henvises til socialministeriets besvarelse af 28. februar 1979 af spørgsmål 1 i folketingets socialudvalgs skrivelse af 12. december 1978 (B 36-bil. 1) til ministeriet, og socialministeriets supplerende besvarelse i skrivelse af 8. juni 1979 til daværende folketingsmedlem Tove Jørgensen efter dennes henvendelse til mig i skrivelse af 3. maj 1979. (Besvarelsene er gengivet nedenfor som bilag 4 og 5).

Efter omstændighederne kan en kommunes undladelse af at gennemføre et daginstitutionsbyggeri eller nedlæggelse af en eller flere daginstitutioner, der var omfattet af den sidste udbygningsplan, dog formentlig betegne en så væsentlig fravigelse af planen, at det - ud fra det synspunkt, at udbygningsplanen har

vist sig at være urealistisk - kan begrunde et pålæg fra socialministeriet/socialstyrelsen om gennemførelse af en ekstraordinær planrevision (med tilhørende planprocedure). Socialministeriet har i en skrivelse af 12. marts 1980 afgivet en udtalelse, der, så vidt jeg forstår, er i overensstemmelse med dette synspunkt. (Skrivelsen er gengivet nedenfor som bilag 6).

Der kan rejses det spørgsmål, om socialstyrelsen/socialministeriet har mulighed for - på anden måde end ved anvendelse af § 11, stk. 4 (i forbindelse med den ordinære planrevision eller ved pålæg om ekstraordinær planrevision, jfr. ovenfor) - at gribe mere aktuelt ind over for en kommune, der findes (klart) at tilsidesætte sin pligt efter § 69, stk. 1. Efter min mening kan der med rimelighed rejses spørgsmål om, hvorvidt socialministeriet med hjemmel i bistandslovens § 14, stk. 1, og/eller den sociale styrelseslovs § 22 har mulighed for over for en kommune at fastslå, at den fortsatte undladelse af at bygge en vis institution eller - måske navnlig - en nedlæggelse af en institution må anses for ulovlig efter § 69, og om en sådan afgørelse - hvis en kommune nægter at rette sig efter den - kan gennemtvinges af de kommunale tilsynsmyndigheder, jfr. den kommunale styrelseslovs § 61, stk. 1 og 2, f. eks. på den måde, at vedkommende tilsynsråd (hvis socialministeriet ikke kan antages selv at have beføjelse hertil) kan annullere en nedlæggelsesbeslutning. Forholdet mellem socialministeriets og de kommunale tilsynsmyndigheders beføjelser i sager, hvor der er spørgsmål om, hvorvidt en kommune har tilsidesat sin pligt efter bistandslovens § 69, stk. 1, har i et vist omfang været behandlet i skrivelser af 5. december 1978 og 27. februar 1979 fra henholdsvis socialministeriet og indenrigsministeriet. (Skrivelserne er gengivet i uddrag som bilag 7 og 8). Jeg finder ikke med udgangspunkt i den foreliggende sag at burde forfølge det her omtalte spørgsmål nærmere. Spørgsmål af denne art indgår i en mere generel henvendelse, jeg den 27. maj 1981 har rettet til socialministeriet, om afklaring af forskellige spørgsmål vedrørende rækkevidden af socialministeriets og socialstyrelsens pligter og ansvar som centralmyndigheder på bistandslovens område (gengivet i beretningen ovenfor s. 677 ff.).

Med hensyn til socialministeriets tilkendegivelse om ligestilling mellem formidlet dagpleje og vuggestue for de 0-2 årige skal jeg bemærke følgende:

Socialministeriets tilkendegivelser i de ovenfor omtalte cirkulærer m. v. må betragtes som dels en opfordring til kommunerne baseret på finansielle overvejelser, dels en tilkendegivelse om, hvorledes socialstyrelsen og socialministeriet vil vurdere udbygningsplaner i den nævnte henseende, jfr. herved den sociale styrelseslovs § 11, stk. 4.

Efter min mening er der ikke i de tidligere omtalte lovforslagsbemærkninger til bistandslovens § 64 (jfr. ovenfor s. 700) tilstrækkeligt grundlag for at antage, at der foreligger en retlig hindring for, at formidlet dagpleje for en afgrænset aldersgruppe - de 0-2 årige - gøres til en foranstaltning sidestillet med - i stedet for supplerende i forhold til - daginstitutioner. Rent bortset fra, at tilkendegivelsen som nævnt alene tager sigte på den nævnte aldersgruppe, må det i det hele efter min opfattelse betvivles, hvor meget vægt der kan lægges på lovforslagsbemærkningernes summariske udtalelse om dagplejens supplementsmæssige karakter. For det første begrænses rækkevidden af denne motivudtalelse af selve det forhold, at kommunerne ved deres bedømmelse i henhold til § 69, stk. 1, af, hvor stort behovet for daginstitutioner er, utvivlsomt er beføjet til i deres overvejelser at lade indgå et skøn over, i hvilket omfang behovet er dækket af andre foranstaltninger (formidlet dagpleje). Hertil kommer, at lovforslagsbemærkninger af denne art i hvert fald ikke i et længere tidsrum kan tillægges afgørende vægt over for de erfaringer, der indvindes - her om hensigtsmæssigheden af henholdsvis dagpleje og daginstitution - og over for udviklingen vedrørende de finansielle muligheder og de i forbindelse hermed stående prioriteringsproblemer.

Når der i sagen er rejst spørgsmål om, hvorvidt kommuner i punkterne 43 og 44 i institutionscirkulæret af 29. marts 1976 har hjemmel til at nedlægge en institution, må svaret naturligvis blive benægtende. Jeg forstår da også socialstyrelsens og socialministeriets bemærkninger vedrørende disse bestemmelser såle-

des, at bestemmelserne er nævnt som begrænsninger, der skal iagttages i forbindelse med nedlæggelser, der sker på andet retsgrundlag, jfr. ovenfor.

Jeg sender (A), forældrenævnet, socialstyrelsen, socialministeriet og indenrigsministeriet eksemplarer af denne redegørelse.

Jeg finder ikke, at jeg har tilstrækkelig anledning til at foretage videre på grundlag af henvendelserne.«

Bilag 1. Forældrenævnets skrivelse af 16. november 1980.

»Forældrenævnet for daginstitutionerne i Hvalsø kommune anmoder dem hermed om, at vurdere lovligheden og rigtigheden af socialministeriets fortolkning af bistandslovens § 69, stk. 1, således som den har fundet udtryk i socialministeriets skrivelse af 31. oktober 1980 til forældrenævnet og socialministeriets cirkulærskrivelse af 25. juli 1980, pkt. 4. Forældrenævnet opfatter det som et led i denne fortolkning at vurdere retsgrundlaget for socialministeriets cirkulære af 29. marts 1976, pkt. 43 og 44 og det indhold, som ministeriet (og socialstyrelsen) nu lægger ind i disse cirkulærer.

Sagens hovedpunkter er følgende:

Indtil 1979 har Hvalsø kommune ikke haft en vuggestue. I august 1979 startede en vuggestue til 20 børn i en tilbygning til en eksisterende villa. Anlægsudgifterne har beløbet sig til ca. 3 mill. kr. Der har været nogle problemer omkring vuggestuens drift, dels af sundhedsmæssig karakter, idet de bygningsmæssige forhold, der endnu ikke er godkendt af myndighederne, ikke opfylder forskrifterne, således at der har været en betydelig sygelighed, dels vedr. belægningsprocenten, idet forældre på venteliste har ønsket de sundhedsmæssige forhold bragt i orden.

I forbindelse med kommunalbestyrelsens budgetforhandlinger i september og oktober 1980 gik et flertal af kommunalbestyrelsens medlemmer ind for at nedlægge vuggestuen som led i besparelser på det sociale område. Borgmesteren udtalte i den forbindelse, at hjemlen hertil var tilvejebragt ved socialministeriets cirkulærskrivelse af 25. juli 1980, pkt. 4.

Forældrenævnet henvendte sig til socialstyrelsen, men dagen før socialstyrelsens svar forelå besluttede kommunalbestyrelsen at fortsætte driften af vuggestuen i 1981 »såfremt der i det sociale udvalgs budget, kan findes besparelser som muliggør en fortsættelse af driften ud over 1. maj 1981«. Socialstyrelsens skrivelse af 14. oktober 1980 blev påklaget til socialministeriet ved forældrenævnets skrivelse af 16. oktober 1980. Socialministeriet svarede ved skrivelse af 31. oktober 1980.

Forældrenævnet forstår socialministeriets og socialstyrelsens skrivelser således, at en kommunalbestyrelse frit kan nedlægge daginstitutionspladser, blot der skaffes andre pasningsmuligheder, f. eks. dagpleje, for børnene, og at der gives et varsel på mindst 6 måneder.

Kommunalbestyrelsens pligt til at sørge for det nødvendige antal daginstitutionspladser begrænser tilsyneladende ikke kommunalbestyrelsens frihed i forhold til forældre og børn. Kun anføres det at en nedlæggelse af pladser eventuelt kan give anledning til efterfølgende kritik fra de centrale sociale myndigheder i forbindelse med disses gennemgang af de årlige udbygningsplaner. Det fremgår her af socialministeriets cirkulærskrivelse af 25. juli 1980, at socialministeriet anser sig for berettiget til - uden at ændre bistandsloven - at nedsætte normerne for daginstitutionsdækning (i denne omgang for vuggestuer), således at den ændrede norm for fremtiden udgør grundlaget for de centrale myndigheders gennemgang af udbygningsplanerne. Det fremgår ligeledes af socialministeriets skrivelse til forældrenævnet af 31. oktober 1980 at ministeriets opmærksomhed specielt vil være henledt på om nedlæggelse af daginstitutioner fører til sådanne indskrænkninger, at behovet for dagforanstaltninger ikke længere er rimeligt dækket.

Forældrenævnet har imidlertid ikke kunnet finde, at bistandslovens § 69, stk. 1, overlader sådanne friheder til kommunalbestyrelser og socialministeriet. For nævnet synes bestemmelsen ikke at være en bemyndigelse for kommunalbestyrelser til - når midlerne er tilstede - at yde kommunal service, som man

finder bedst. For nævnet fremtræder bestemmelsen derimod som en pligt, hvis indhold må afgrænses efter sædvanlige fortolkningsprincipper. Vurderingen af dækningen med daginstitutioner kan derfor heller ikke kun høre hjemme i de centrale sociale myndigheders »samlede vurdering af dækningen med dagforanstaltninger i kommunen ved gennemgangen af de årlige udbygningsplaner«, (se socialministeriets cirkulærskrivelse), men må også kunne foretages af forældrene og dermed i sidste instans af dem og domstolene. I det følgende skal der kort anføres nogle punkter, som efter vor opfattelse bør tages i betragtning som led i en afgrænsning af kommunalbestyrelsernes forpligtelse.

Når § 69 udtrykkeligt nævner institutionspladser, er dette ikke nogen tilfældighed. Det har siden børne- og ungdomsforsorgsloven af 1964 været en generel socialpolitisk målsætning at udbygge antallet af daginstitutionspladser, således at dagplejeordninger kun skulle virke som et supplement. Begrundelsen har (siden 1964 udtrykkeligt) været et ønske om at sikre en pædagogisk forsvarlig ramme, og at sikre stabiliteten i pasningen.

Det pædagogiske sigte vedrører dels ønsket om en professionel indsats, dels en opfyldelse af den generelle målsætning om forebyggende foranstaltninger, jfr. bistandslovens § 1 og tidligere børne- og ungdomsforsorgsloven (»forebyggende børneforsorg«). Den forebyggende indsats giver sig bl. a. udslag i en særlig observationspligt for det pædagogiske personale. Dertil kommer de forebyggende og behandelende opgaver over for børn med særlige behov, jfr. bistandslovens § 33. At institutionspladser er mere stabile end dagpleje er en væsentlig, men samtidig så indlysende grund til at foretrække institutioner, at den oftest ikke diskuteres. Det er således klart, at dagplejerens sygdom eller opsigelse giver jævnlige omskiftninger for børn og følgevirkninger for forældrene, og at der i dagplejen kan indtræde situationer, som en enlig dagplejer ikke kan magte, hvilket kan have meget uheldige følger. Sådanne betragtninger har ført til at man i bistandsloven prioriterer institutionspladser højest.

Denne prioritering fremgår af bemærkningerne til bistandsloven og af socialministeriets forskellige cirkulærer til bistandsloven, hvor der overalt prioriteres, at dagpleje alene skal fungere som et supplement til institutionspladser. Socialministeriet har fortolket denne prioritering i vejledende normer for dækningsgrader vedr. de enkelte institutionstyper. Normerne anvendes ved socialstyrelsens gennemgang af de kommunale sociale udbygningsplaner. Som det fremgår af socialministeriets cirkulære af 25. juli 1980, pkt. 4 har normen for udbygning af institutioner for 0-2 årige hidtil været 75 pct. I cirkulæret oplyses, at socialministeriet med virkning fra 1. januar 1981 har ændret normen til 50 pct. for denne aldersgruppe. Forældrenævnet mener ikke at ministeriet er berettiget til, på denne måde at se bort fra den klare prioriteringsregel, som indgik som en klar forudsætning ved vedtagelsen af bistandsloven.

Efter forældrenævnets opfattelse medfører pligten til at prioritere daginstitutioner fremfor dagpleje, at kommunen ikke kan nedlægge daginstitutionspladser, med mindre de ikke længere er fornødne. Om dette er tilfældet vil bero på prognoser for befolkningsudvikling, ventelister m. v., og et dalende behov må derfor i princippet være registreret på et relativt tidligt tidspunkt i de 5-årige udbygningsplaner. Derimod kan en daginstitution ikke nedlægges alene af besparelsesgrunde. Herved fjernes den pædagogiske og stabile ramme, som loven tilsigter. Og der vil meget ofte være tale om en samfundsøkonomisk uforsvarlig disposition. De adskillige opfordringer til kommunerne om at lade anlæggelse af institutioner hvile på grundige økonomiske overvejelser, se f. eks. socialstyrelsens publikation: planlægning af daginstitutioner og dagpleje, 1977, s. 41 ff, og diverse årlige planlægningsredegørelser fra socialstyrelsen, skyldes formentlig både de socialpolitiske og økonomiske hensyn, idet anlæggelsen forudsatte at ville medføre en mangeårig driftsudgiftsforøgelse. Sådanne grundige økonomiske overvejelser omkring etableringen af daginstitutioner, synes ikke at harmonere med akutte besparelsesbegrundede nedlæggelser.

En nedtrapning af antallet af daginstitutionspladser, som ikke er begrundet i dalende behov herfor, vil efter forældrenævnets opfattelse ikke kunne gennemføres uden en lovændring. Så vidt vi kan se, ligger denne opfattelse også til grund for f. eks. indenrigsministeriets cirkulære nr. 75 af 30. april 1980, pkt. III.

Forældrenævnet mener altså, at en korrekt fortolkning af § 69 giver os en beskyttelse imod nedlæggelse af pladser af økonomiske årsager. Efter socialministeriets opfattelse er vi alene beskyttet af cirkulærepunkterne 43 og 44 om opsigelse og anvisning af anden pasningsmulighed. Forældrenævnet er usikker på retsgrundlaget for disse cirkulærebestemmelser og socialministeriets udlægning af indholdet. Vi kan forstå og acceptere, at socialministeriet i cirkulæreform vejleder kommunerne med hensyn til ordentlig fremgangsmåde overfor forældre i de tilfælde, hvor der er tvingende grunde til at nedlægge en institution, f. eks. i forbindelse med sanering o. lign. Men vi er uenige med socialministeriet i, at disse bestemmelser kan udgøre hjemmel for at opsiges børn på en institution og overføre dem til dagpleje, der som nævnt er en meget ustabil pasningsform, der har konsekvenser for både forældre og børn.

Forældrenævnet for daginstitutionerne i Hvalsø kommune skal derfor anmode ombudsmanden om at vurdere rigtigheden og lovligheden i socialministeriets skrivelse til nævnet af 31. oktober 1980, hvor ministeriet besvarer nævnets henvendelser af 11. oktober 1980 og 16. oktober 1980, vedr. lovligheden af nedlæggelse af Hvalsø kommunes eneste vuggestue, Søhus, samt vurdere retsgrundlaget for socialministeriets cirkulære af 29. marts 1976, pkt. 43 og 44 og det indhold, som ministeriet med den anførte skrivelse lægger i disse punkter.«

Bilag 2. Socialstyrelsens udtalelse af 2. marts 1981.

»..

Til de af ombudsmanden rejste spørgsmål skal socialstyrelsen udtale vedrørende a:

Efter § 69 skal kommunalbestyrelsen sørge for, at der er det nødvendige antal pladser i daginstitutioner for børn og unge, herunder også socialpædagogiske fritidsforanstaltninger. Den i § 64 omhandlede formidlede dagpleje indgår ikke i de i lovens kap. 16 omhandlede daginstitutioner, men vil, som det fremgår senere indgå i vurderingen af behovet for dagforanstaltninger.

I bemærkninger til bilstandslovforslaget nævnes det, at under den tidligere børneforsorgslov påhvilede det kun kommunalbestyrelsen at etablere de fornødne daginstitutioner, såfremt opgaven ikke løstes ad anden vej, mens formuleringen i § 69 præciserer, at dette primært er kommunalbestyrelsens ansvar. Der er ved lovens behandling ikke fremsat bemærkninger om, hvorvidt der med ændringen fra »de fornødne« til »nødvendige« er sket andet end en sproglig modernisering.

Efter styrelsens opfattelse har socialministeriet ikke hjemmel til direkte at beordre en kommune til at ændre sin daginstitutionspolitik. Socialministeren har i svar til folketinget meddelt, at det nødvendige antal pladser skal dække det faktiske sociale og pædagogiske behov i kommunen, og at de centrale myndigheder i forbindelse med den sociale udbygningsplanlægning har en række reaktionsmuligheder overfor kommunerne bl. a. for at sikre et rimeligt ensartet niveau i landet som helhed.

Med hjemmel i § 11 i bekendtgørelse nr. 392 af 22. juli 1975 af lov om styrelse af sociale og visse sundhedsmæssige anliggender kan socialministeren imidlertid bestemme, at en udbygningsplan efter førstkommande revision helt eller delvist skal godkendes af socialministeren efter forhandling med indenrigsministeren samt de berørte kommuner og amtskommuner. Det følger i øvrigt af § 11, at kommunalbestyrelsen udarbejder forslag til plan for udbygning af kommunens sociale og sundhedsmæssige virksomhed. Udbygningsplanen indsendes til socialministeren samtidig med indsendelsen til amtsrådet, der efter forelæggelse for indenrigsministeren påser, at de for planlægningen fastsatte regler er fulgt, at kommunernes og amtskommunernes pligt efter lovgivningen til at tilvejebringe social og sundhedsmæssig service kan anses for opfyldt, samt at de samfundsmæssige hensyn til forbrug af ressourcer i fornødent omfang er tilgodeset. Det følger af socialministerens adgang til at stille krav, henholdsvis undlade at stille krav efter § 11, at ministeren tillige kan gå ind i planlægningen omkring omlægning fra én foranstaltningsform til en anden.

Der er ikke gennem ankesystemet mulighed for at pålægge kommunerne at oprette flere pladser. Dette er fastslået af socialministeriet i en skrivelse af 24. oktober 1977 til et amtsankenævn. Det fremgår heraf,

at et amsankenævn ikke vil kunne pålægge det sociale udvalg generelt at tilvejebringe pladser hverken i daginstitutioner eller i den formidlede dagpleje, idet dette spørgsmål henhører under kommunalbestyrelsen. Amsankenævnet kan alene pålægge det sociale udvalg at optage et barn i daginstitution, når særlige forhold gør det individuelt påkrævet, jfr. bistandslovens § 32, stk. 4, sammenholdt med § 33, stk. 1, nr. 1. Der kan herom henvises til S. M. 0-180-77.

Der kan endvidere henvises til en dom afsagt af østre landsret den 23. juni 1980 (Ugeskrift for Retsvæsen 1980, s. 970) i anledning af søgsmål vedrørende erstatning for tabt arbejdsfortjeneste i den periode, hvor sagsøgte (bopælskommunen) ikke havde stillet daginstitutionsplads til rådighed for sagsøgernes barn.

Det fremgår af dommen, at kommunen til støtte for sin frifindelsespåstand bl. a. udtalte:

»Ifølge bistandslovens § 69 skal sagsøgte sørge for det nødvendige antal pladser på daginstitutioner, og det er således overladt til sagsøgte at skønne over, hvad der er det nødvendige antal. I dette skøn indgår, hvilket resultat og socialpolitiske mål man søger at opnå. Behovet for institutionspladser påvirkes af mange forskellige faktorer. Befolkningens ønsker, kvaliteten af daginstitutionspladserne, det beløb forældrene bør betale for barnet på institutionen, befolkningens sammensætning og borgernes beskæftigelsesmuligheder. Sagsøgtes rent faktiske muligheder, herunder om man kan skaffe det tilstrækkelige personale eller de fornødne lokaler, må nødvendigvis også indgå i skønnet.«

Kommunen blev frifundet, og det fremgår af præmisserne, at »det påhviler den enkelte kommune at afgøre, hvad der skal foretages til opfyldelse af kommunens forpligtelse efter bistandslovens § 69 til at sørge for det nødvendige antal daginstitutionspladser. Denne afgørelse beror på et skøn over en række faktorer, hvoraf flere er behæftet med betydelig usikkerhed. Som sagen foreligger til pådømmelse, ses sagsøgte med det nuværende antal daginstitutionspladser og muligheder i øvrigt i forbindelse med sin planlægning og udbygning af daginstitutionspladser under de givne forhold at have opfyldt lovens krav.

Der er ikke i sagens oplysninger grundlag for at anse det for godtgjort, at sagsøgte har udvist noget forhold, som kan pådrage sagsøgte erstatningspligt overfor sagsøgerne.«

Vedrørende forholdet mellem daginstitutioner efter § 69 ff og den formidlede dagpleje efter § 64 fremgår det af pkt. 7 i socialministeriets cirkulære af 30. september 1975 om dag- og døgnpleje m. v. efter bistandsloven, at etablering af dagplejepladser må betragtes som et supplement til de i bistandslovens kap. 16 omhandlede daginstitutionspladser ved udarbejdelsen af en plan for udbygningen af den sociale og sundhedsmæssige virksomhed i amtet. Dette fremgår tillige af bemærkningerne til bistandslovforslagets § 64 om den formidlede dagpleje.

I forbindelse med gennemgang af de indsendte udbygningsplaner for perioden 1979-80 henstillede socialstyrelsen i lighed med tidligere år til en række af de kommunalbestyrelser, der havde planlagt formidlet dagpleje som eneste dagforanstaltning, at de ved den kommende planrevision lod etableringen af daginstitutionstilbud indgå i overvejelserne.

Efter socialstyrelsens gennemgang af udbygningsplanerne for perioden 1980-85 meddeltes det af socialstyrelsen til kommunerne, at styrelsen var opmærksom på de særlige hensyn, som følger af drøftelser mellem regering og kommunale organisationer om visse begrænsninger i størrelsen af den årlige stigning i de samlede kommunale og amtskommunale udgifter, således at eventuelle bemærkninger tog sigte på, at der tilvejebringes det bedst mulige plangrundlag for en hensigtsmæssig prioritering indenfor de foreliggende rammer.

Man bemærkede til enkelte kommuner, hvis plan afveg fra planerne fra andre kommuner med tilsvarende størrelse og struktur ved at indeholde formidlet dagpleje som eneste dagforanstaltningstilbud for 0-2 årige, og hvor dette ikke syntes begrundet i specielle stedlige forhold, at selv om de stedlige forhold talte for, at en væsentlig del af dækningen for de 0-2 årige udgøres af formidlet dagpleje, er det af

betydning, at der tillige eksisterer et institutionstilbud, evt. i form af en aldersintegreret institution eller en vuggestuegruppe i tilknytning til en børnehave, for de børn, hvor dette vil være en bedre løsning.

Fra den 1. januar 1981 betragtes den formidlede dagpleje, som det fremgår af indledningen til socialministeriets cirkulære om dag- og døgnpleje af 5. november 1980, for aldersgruppen 0-2 år som en dagforanstaltning på lige fod med de i bistandslovens kap. 16 omhandlede daginstitutioner. Pkt. 8 gentager dette, men relateret til udbygningsplanlægningen. Denne ændring blev meddelt kommunerne allerede ved cirkulærskrivelse af 25. juli 1980. Det hed heri, at kommunerne ville blive opfordret til at lade dagpleje erstatte institutionsudbygning for 0-2 årige børn, - hvor dette skønnes muligt og hensigtsmæssigt. Dagplejen kan således ikke længere blot opfattes som et supplement til institutionsbyggeri. Ændringen på området vil blive fulgt gennem udbygningsplanssystemet. Det skal dog bemærkes, at nævnte cirkulærskrivelse ikke indeholder henstilling om nedlæggelse af institutioner.

Det anslås, at halvdelen af den samlede udbygning for 0-2 årige herefter vil ske i dagplejen. Til sammenligning var det i udbygningsplanerne forudsat, at 75 pct. af udbygningen for denne aldersgruppe ville ske i institutioner. Denne ændring vedrører således direkte alene fremtidig etablering af dagforanstaltningstilbud for 0-2 årige, men implicit betyder det for denne aldersgruppe en ligestilling af dagplejen med daginstitutioner.

Den formidlede dagpleje er for aldersgruppen 0-2 år det typiske dagforanstaltningstilbud. Ved tællingen den 17. januar 1979 var der i denne aldersgruppe på landsplan 32.265 børn i formidlet dagpleje og 17.436 børn i vuggestue. Hertil kom 2.486 i aldersintegreret institution. Ved tællingen den 16. januar 1980 var tallene henholdsvis 37.785, 19.470 og 2.978, jfr. Sociale ressourcer 1980 udsendt oktober 1980.

Det anføres i forældrenævnets skrivelse, at daginstitutionen sikrer en mere stabil pasning og en mere pædagogisk forsvarlig ramme. Hertil bemærkes, at der foreligger kun få undersøgelser om indholdet i daginstitutioner og dagpleje. Ann Jacobi: Dagpleje, Stat og Arbejdsvilkår og Puck Stryhn: Børn i dagpleje giver begge en analyse af dagplejens organisation og arbejdsforhold. De resultater, der er fremkommet i Birthe Kyng: Pilotprojekt Vuggestue/dagpleje I, tyder på, at der ikke er væsentlig forskel på det pædagogiske tilbud, der gives børn i deres første leveår i henholdsvis vuggestue og dagpleje, men undersøgelsen er af begrænset omfang, og der kan ikke generaliseres fra projektets resultater.

Børnekommissionens daginstitutionsudvalg udtaler i »Småbørn, daginstitutioner og dagpleje«, at der findes små børn, som har vanskeligt ved at fungere i et større miljø som en institution, og anser det derfor for ønskeligt, at der under visse nærmere angivne forhold findes dagplejetilbud. I øvrigt lægger udvalget afgørende vægt på forældrenes ønske om dagforanstaltning.

Socialstyrelsen har med cirkulærskrivelse nr. 581 af 15. juni 1978 om formidlet dagpleje givet vejledning vedrørende den formidlede dagplejes tilrettelæggelse, indhold, tilsyn m. m. Denne vejledning opstiller mål for indholdet i dagplejen, der, i det omfang det er muligt, sikrer et kvalificeret indhold i dagplejen svarende til institutionerne.

Sammenfattende må det fastslås, at det er den enkelte kommunalbestyrelse, der under iagttagelse af de for området i øvrigt gældende bestemmelser træffer beslutning om kvantitet, kvalitet og form for de dagforanstaltninger, som kommunen tilbyder børn og unge, og at socialministeren ikke direkte kan gribe ind overfor en kommunes daginstitutionspolitik, men at der er hjemmel til, at ministeren indirekte via udbygningsplanssystemet kan påvirke udviklingen både konkret og generelt.

Til spørgsmål b bemærkes:

Bistandsloven med tilhørende cirkulærer opstiller nogle krav til indholdet og formen af de beslutninger, som en kommunalbestyrelse træffer vedrørende daginstitutioner. Det fremgår af pkt. 2 i socialministeriets cirkulære af 29. marts 1976, at omfanget af kommunalbestyrelsens forpligtelse til at sørge for, at der er det nødvendige antal pladser, må bestemmes ved en løbende vurdering af egnetheden af de eksisterende muligheder for pasning og pleje i private hjem eller i institutioner overfor det aktuelle og forventede

fremtidige behov. Det hedder videre, at kommunalbestyrelsen på et tidligt tidspunkt må inddrage overvejelserne om etablering af de nævnte institutioner i den samlede planlægning. I overvejelserne bør indgå, om en institution skal etableres som kommunal eller selvejende institution, jfr. nærmere pkt. 3.

Under udbygningsplanlægningen er der som led i kommunens løbende planlægnings- og budgetprocedure endvidere mulighed for en gensidig tilpasning mellem på den ene side den sociale planlægning og på den anden side kommunens fysiske, økonomiske og øvrige planlægning.

I institutionscirkulærets pkt. 29 hedder det:

Kommunalbestyrelsen må påse, at planer for oprettelse eller ændring af daginstitutioner er i overensstemmelse med den fastlagte udbygningsplan.

Endvidere skal kommunalbestyrelsen påse, at planer for oprettelse eller ændring af daginstitutioner er i overensstemmelse med de retningslinjer om institutionernes indretning m. v., der udarbejdes af socialstyrelsen. Sidstnævnte er for tiden under udarbejdelse.

Disse krav retter sig udelukkende mod etablering af institutioner, men krav i forbindelse med udbygningsplanlægning må tilsvarende antages at gælde også ved nedlæggelser.

Spørgsmålet om, på hvilket grundlag kommunalbestyrelsen kan træffe beslutning vedrørende daginstitutioner, må i øvrigt vurderes ud fra almindelige forvaltningsmæssige principper. Det vil fremgå af ovenstående, at princippet om lovmæssig forvaltning må anses for opfyldt. Det kan videre ikke vedrørende andre indholdsmangler antages, at der ved den trufne beslutning er taget usaglige hensyn, idet begrundelsen, så vidt det er oplyst overfor socialstyrelsen, er truffet ud fra budgetmæssige overvejelser samt ud fra en vurdering af bygningens egnethed til denne institutionsform. Det tilføjes, at de til en beslutning knyttede betingelser efter institutionscirkulæret forudsættes fulgt. Lighedsgrundsætningen må ligeledes anses for opfyldt.

Det kan endvidere oplyses, at efter § 11 i styrelsesloven skal kommunalbestyrelsen ved udarbejdelsen af de sociale udbygningsplaner påse, at de samfundsmæssige hensyn til forbrug af ressourcer i fornødent omfang er tilgodeset. Dette hensyn må tillige gælde ved udarbejdelsen af de årlige budgetter. Et middel hertil er at omlægge til mindre ressourceforbrugende foranstaltninger.

Spørgsmålet om, hvorvidt der til den trufne beslutning er knyttet indholdsmangler, kan, således som sket er, indbringes for såvel socialstyrelsen, socialministeriet som ombudsmanden, men kan også indbringes for domstolene.

Det almindelige tilsyn med primærkommunerne udøves af tilsynsmyndigheden, jfr. den kommunale styrelseslov, § 47. Ifølge denne lovs § 61, stk. 1, kan tilsynsmyndigheden sætte en kommunalbestyrelses beslutning ud af kraft, når beslutningen findes stridende mod lovgivningen. Dette gælder, som nævnt i stk. 2, også når kommunalbestyrelsen har undladt at udføre en foranstaltning, hvortil den var forpligtet. Tilsynsmyndigheden kan således kun anvende tvangsmidler overfor en kommunalbestyrelses ulovlige - efter praksis klart ulovlige - beslutninger.

Tilsynsmyndighederne handler som regel af egen drift, men henvendelser fra borgere kan give tilsynsmyndigheden anledning til at tage sagen op.

Det kan derfor kun antages, at tilsynsmyndighederne har mulighed for at reagere, når beslutningen er ulovlig.

...«

Bilag 3. Forældrenævnets skrivelse af 30. april 1981.

»Forældrenævnet for daginstitutionerne i Hvalsø kommune har følgende bemærkninger til udtalelserne fra socialstyrelsen af 2. marts 1981 og fra socialministeriet af 8. april 1981:

Forældrenævnet læser bistandslovens §§ 64 og 69 og disse bestemmelsers forarbejder således, at der er sket den præcisering af kommunalbestyrelsens forpligtelse, at institutionspladser er prioriteret højere end

dagpleje. Denne prioritering svarer til målsætningen i den tidligere gældende lovgivning om forebyggende børneforsorg, se nu bistandslovens § 1. Hvorvidt den bagved liggende socialpolitiske vurdering holder stik i dag er i princippet underordnet, men nævnet har i sin klageskrivelse fremhævet nogle forskelle mellem institutionsordning og dagplejeordning, som formentlig har været og stadig er væsentlige begrundelser for, at institutionspladser socialpolitisk prioriteres højere end dagpleje. Anledningen til de i 1980 gennemførte ændringer i de vejledende dækningsprocenter (for vuggestuer fra 75 pct. til 50 pct.) er da heller ikke socialpolitisk begrundet, men skyldes sparehensyn. Socialstyrelsens udtalelse indeholder intet om, på hvilket grundlag socialministeriet ved cirkulære af 5. november 1980 om dag- og døgnpleje kan ligestille dagpleje og daginstitutioner. Nævnet vil fastholde, at disse cirkulærebestemmelser er i strid med bistandslovens §§ 64 og 69. Socialstyrelsen anfører side 7, at socialministeriet har hjemmel til indirekte via udbygningssystemet at påvirke udviklingen, men også her mener nævnet, at socialministeren skal udøve sine beføjelser inden for rammerne af indholdet af §§ 64 og 69.

Som det fremgår af nævnets klage, er vi på det rene med, at kommunalbestyrelsens forpligtelse til at udbygge daginstitutionerne ikke alene er knyttet til behovet, men også andre hensyn. Men efter nævnets opfattelse kan man ikke ligestille udbygning og nedlæggelse. Er en institution planlagt i henhold til et behov, bygget og sat i gang, så har kommunalbestyrelsen taget et skridt i retning af at realisere den dækningsgrad, som bistandsloven forudsætter (mere end halvdelen af pladserne). En nedlæggelse må da forudsætte, at der er registreret et dalende behov, og at nedlæggelsen er fastlagt i udbygningsplanen. Både af socialpolitiske og af samfundsøkonomiske grunde er det uacceptabelt, hvis kommunerne frit kan oprette og nedlægge institutioner alt efter politiske og økonomiske konjunkturer.

Forældrenævnet læser socialstyrelsens udtalelse side 8 således, at Hvalsø kommunalbestyrelse har været berettiget til at træffe beslutning om nedlæggelse af vuggestuen ud fra »budgetmæssige overvejelser«, dvs. ud fra et besparelshensyn. Nævnet mener ikke, at det er et sagligt hensyn, når talen er om nedlæggelse, hvorimod det naturligvis kan have indflydelse på beslutninger om etablering af institutioner. Nævnet forstår derfor heller ikke, at socialstyrelsen henviser til § 11 i styrelsesloven, idet denne paragraf, specielt dens passus om »samfundsmæssigt hensyn« først og fremmest tager sigte på fordeling og takt i udbygningen, og ikke tager højde for de situationer, hvor en kommune har et højere serviceniveau end forudsat i henhold til bistandsloven.

Socialstyrelsen har ikke udtalt sig om kommunalbestyrelsens hjemmel til at opsig de børn, der allerede har institutionsplads. Socialministeriet har her henvist til cirkulærepunkterne 43 og 44 i institutionscirkulæret af 29. marts 1976, men nævnet er - som angivet i klagen - uenig i, at disse cirkulærebestemmelser udgør en tilstrækkelig hjemmel til at opsig børnene.

I socialstyrelsens udtalelse side 8 anerkendes, at socialstyrelsen og socialministeriet som tilsynsmyndigheder kan behandle klager over kommunalbestyrelsens beslutning om nedlæggelse af en institution. Nævnet mener ikke, at det fremgår af socialstyrelsens skrivelse af 14. oktober 1980 og socialministeriets af 31. oktober 1980 til forældrenævnet, at der er foregået en indholdsmæssig prøvelse af Hvalsø kommunalbestyrelses beslutning, herunder af lovligheden af at lægge sparehensyn til grund for en nedlæggelse.«

Bilag 4. Socialministeriets besvarelse af 28. februar 1979.

»Spørgsmål 1:

Der ønskes en redegørelse for ministeransvaret i henhold til § 69 i lov om social bistand.

Svar:

Af pkt. 1 i forslag til folketingsbeslutning om forbedrede forhold inden for daginstitutionsområdet (B 36) fremgår det, at der ønskes en præcisering over for kommunerne af, at det nødvendige antal pladser på daginstitutioner for børn og unge, jfr. bistandslovens § 69, stk. 1, først er opfyldt, når der er plads til alle, der ønsker det.

Som det er fremgået af tidligere besvarelser om rækkevidden af denne forpligtelse, er skønnet principielt overladt til kommunernes egen vurdering i lighed med, hvad der var tilfældet efter den tidligere lovgivning for området.

Denne vurdering skal imidlertid tage sit udgangspunkt i en dækning af det faktiske sociale og pædagogiske behov i kommunen, sådan som det også fremgår af lovens forarbejder.

Bestemmelsen i bistandslovens § 69, stk. 1, er således udtryk for den omfattende decentralisering, der i de senere år er sket på de sociale og sundhedsmæssige områder, og som har bevirket, at kommunerne og amtskommunerne i langt højere grad end tidligere er blevet ansvarlig for niveauet for den stedlige sociale og sundhedsmæssige service.

Dette betyder imidlertid ikke, at spørgsmålet om serviceniveauet udelukkende er overladt til de lokale myndigheder, idet folketinget i den materielle lovgivning, herunder bistandsloven, har fastsat visse krav til kommunernes og amtskommunernes aktivitet på disse områder. Samtidig er der pålagt socialministeren en tilsynspligt i den sociale styrelseslovs § 22.

Blandt andet for at muliggøre opfyldelsen af denne forpligtelse er der i den sociale styrelseslov fastsat regler om en udbygningsplanlægning på sociale og visse sundhedsmæssige områder.

Den centrale regel herom er lovens § 11, som dels pålægger kommunerne og amtskommunerne årligt at indsende en udbygningsplan, dels pålægger socialministeren og indenrigsministeren at have indseende med udviklingen på deres respektive områder. Ministrene skal således påse

at de for planlægningen fastsatte regler er fulgt,

at kommunernes og amtskommunernes pligt efter lovgivningen til at tilvejebringe social- og sundhedsmæssig service er opfyldt, samt

at de samfundsmæssige hensyn til forbrug af ressourcer i fornødent omfang er tilgodeset.

I tilfælde, hvor de indsendte planer ikke på tilfredsstillende måde lever op til de stillede krav, er der ved en række reaktionsmuligheder over for kommunerne opbygget et system, der giver en rimelig styringsmulighed for de centrale myndigheder dels med henblik på at sikre, at de enkelte kommuners aktivitet ligger inden for de rammer, lovgivningen afstikker, dels for at sikre et rimeligt ensartet niveau i landet som helhed.

Specielt om fortolkningen af bistandslovens § 69 og de centrale sociale myndigheders vurdering af, om denne bestemmelse er overholdt, kan henvises til det forannævnte om, at det også skal påses, at de samfundsmæssige hensyn til forbrug af ressourcer i fornødent omfang er tilgodeset.

Der indgår således i vurderingen en række faktorer, herunder hensynet til det ressourcemæssige forbrug, hvilket må anses for at være en hæmmende faktor for en ekstraordinær hurtig kommunal udbygning af antallet af daginstitutionspladser. Hertil kommer, at de udbygningsplaner, kommunerne indsender, skal være realistiske og dermed også mulige at gennemføre, hvis forudsætningerne for planlægningen ikke ændres væsentligt.

Når størstedelen af kommunerne i det sidste års tid har kunnet konstatere en stærkt øget efterspørgsel efter dagforanstaltningstilbud, har man i mange tilfælde ikke haft rimelig mulighed for med øjeblikkelig virkning at øge udbuddet af bl. a. daginstitutionspladser, dels af ressourcemæssige hensyn, dels fordi stigningen i efterspørgslen mange steder har været langt stærkere end forventet, og endelig fordi det normalt tager 1-2 år at projektere og opføre en institution.«

Bilag 5. Socialministeriets skrivelse af 8. juni 1979 til daværende folketingsmedlem Tove Jørgensen.

»Med skrivelse af 3. maj 1979 har folketingets ombudsmand anmodet socialministeriet om at besvare et af Dem rejst spørgsmål, hvor De ønsker en vurdering af, i hvilket omfang amter og kommuner i deres årlige budgetter er forpligtet til at følge deres egne udbygningsplaner, herunder om planerne kan ændres i opadgående eller i nedadgående retning uden socialstyrelsens godkendelse.

Vedrørende første del af spørgsmålet kan det oplyses, at de udbygningsplaner, som kommunalbestyrelser og amtsråd vedtager og indsender, skal være realistiske og dermed også mulige at gennemføre, hvis forudsætningen for planlægningen ikke ændres væsentligt. Det betyder, at der ikke er en rimelig overensstemmelse mellem budget og plan, eller at der ikke er en forklaring på afvigelsen, så opfylder planen ikke de bestemmelser for planlægning, som socialministeren i medfør af den sociale styrelseslovs § 11 har fastsat i den »almindelige vejledning om udbygningsplaner på sociale og sundhedsmæssige områder« og i de planskemaer og generelle skemavejledninger, som udsendes årligt, samt i de skrivelser med eventuelle bilag, hvormed socialministeriet årligt indkalder de reviderede udbygningsplaner.

En udbygningsplan, som uden begrundelse afviger væsentligt fra budgettet, bliver derfor fulgt op af de sædvanlige reaktioner fra de centrale myndigheder. Disse reaktioner har normalt form af bemærkninger til planerne, herunder f. eks. henstillinger. Typisk vil en sådan tilbagemelding resultere i, at de centrale myndigheders reaktion på positiv måde indgår i arbejdet med næste års udbygningsplan. Er dette ikke tilfældet, giver styrelseslovens § 11 socialministeren mulighed for - efter forhandling med indenrigsministeren - at pålægge kommunen at indsende næste års plan til særlig godkendelse. Denne mulighed vil især blive anvendt, hvor en kommunalbestyrelse eller et amtsråd ikke følger givne henstillinger, og hvis dette er tilfældet, heller ikke kan afgive en tilfredsstillende forklaring - f. eks. begrundet i særlige lokale forhold - på, hvorfor man har valgt og vedtaget den givne løsning i det pågældende forhold. Gives et sådant pålæg, vil det herefter påhvile kommunalbestyrelsen eller amtsrådet at udarbejde en udbygningsplan, der kan godkendes af socialministeren.

Som det fremgår af ovenstående beskrivelse af de centrale sociale myndigheders reaktionsformer over for de kommunale og amtskommunale sociale udbygningsplaner, er der normalt tale om indsigt i de regionale og lokale myndigheders realistiske forventninger om rammen for den sociale og sundhedsmæssige virksomhed i de kommende 5 år. Kun i sjældne tilfælde er der tale om at pålægge en kommunalbestyrelse eller et amtsråd at indsende den reviderede plan til særlig godkendelse.

Når De derfor i anden del af Deres spørgsmål taler om »socialstyrelsens godkendelse af ændringer i planerne«, må det fastslås, at egentlig godkendelse er der kun tale om i forbindelse med pålæg, og at en godkendelse da skal gives af socialministeren efter forhandling med indenrigsministeren. De centrale myndigheders behandling af ekstraordinære planændringer sker efter tilsvarende reaktionsformer som de, der gælder ved den ordinære planrevision.

Til spørgsmålet om planerne kan ændres i opadgående eller nedadgående retning uden at være forelagt de centrale sociale myndigheder, kan oplyses, at såfremt den sociale og sundhedsmæssige virksomhed ikke kan holdes inden for rammerne af den vedtagne udbygningsplan, kan ændringer i planen kun ske ved en ekstraordinær planrevision. Det betyder, at kommunalbestyrelsen eller amtsrådet må drøfte de pågældende ændringer i lyset af den samlede virksomhed inden for området.

Den vedtagne ekstraordinære udbygningsplan indsendes herefter til amtsrådet, der, hvor det ikke drejer sig om bagatelsager, eller hvor ændringen ikke klart imødekommer et forhold, som har givet de centrale myndigheder anledning til henstilling eller pålæg om indkaldelse til særlig godkendelse, - videresender ændringen til socialstyrelsen med sine bemærkninger. Herefter behandles ændringen efter sædvanlig procedure i medfør af styrelseslovens § 11, stk. 3 og 4, som nævnt ovenfor.

Om forholdet mellem den planlagte udbygning efter de sociale udbygningsplaner og den faktiske eller budgetterede udbygning skal i øvrigt henvises til socialministerens besvarelse af 6. marts 1978 på det af Dem i folketinget stillede spørgsmål nr. 519 samt socialministeriets besvarelse af 29. maj 1979 på de af socialudvalget stillede spørgsmål 39 og 40 (alm. del - bilag 134).«

Bilag 6. Socialministeriets skrivelse af 12. marts 1980 til Foreningen til fremme af Daginstitutioner i Nibe kommune.

»Socialministeriet har den 13. februar 1980 fra folketingets ombudsmand modtaget kopi af ombudsmandens skrivelse af samme dato til foreningen, idet ministeriet er anmodet om at besvare et spørgsmål, som foreningen har stillet til ombudsmanden. Spørgsmålet vedrører, hvorvidt en kommunalbestyrelse kan pålægges at indrapportere til socialstyrelsen, når et vedtaget budget afviger væsentligt fra kommunens sociale udbygningsplan, samt om det kan pålægges socialstyrelsen at vurdere de planer, der findes udtrykt i de vedtagne budgetter, og som afviger væsentligt fra den sociale udbygningsplan, som kommunen har indsendt, og socialstyrelsen vurderet.

I denne anledning skal man meddele, at de sociale udbygningsplaner angiver *maksimum* for den kommune-aktivitet på det sociale område, der omfattes af udbygningsplanssystemet, jfr. den sociale styrelseslovs § 4 og 5. Dette betyder, at kommunen f. eks. ikke umiddelbart må overskride udbygningsplanens antal af institutioner eller pladsantallet ved disse institutioner.

Kan den sociale og sundhedsmæssige virksomhed imidlertid ikke holdes inden for rammerne af den fastsatte udbygningsplan, kan ændringerne i planen kun ske gennem forslag til revision af den fastsatte udbygningsplan, efter de herom fastsatte regler, jfr. bl. a. almindelig vejledning om udbygningsplaner på sociale og sundhedsmæssige områder.

Et *minimum* for den kommunale aktivitet angives af kommuners pligt efter lovgivningen, f. eks. bistandsloven, til at tilvejebringe social og sundhedsmæssig service.

Om kommunerne har opfyldt denne forpligtelse påses af de centrale myndigheder gennem udbygningssystemet. Dette sker primært ved, at det er pålagt kommuner og amtskommuner årligt at indsende en revideret udbygningsplan til socialstyrelsen.

Efter gennemgang af planen afgiver de centrale myndigheder i en tilbagemelding til kommuner og amtskommuner om - og i givet fald hvilke bemærkninger man har haft til planerne. Typisk vil en sådan tilbagemelding resultere i, at de centrale myndigheders reaktion på positiv måde indgår i arbejdet med næste års udbygningsplan. Er dette ikke tilfældet, giver styrelseslovens § 11 socialministeren mulighed for - efter forhandling med indenrigsministeren - at pålægge kommunen at indsende næste års plan til særlig godkendelse. Denne mulighed vil især blive anvendt, hvor en kommunalbestyrelse eller et amtsråd ikke følger givne henstillinger, og hvis dette er tilfældet, heller ikke kan afgive en tilfredsstillende forklaring - f. eks. begrundet i særlige lokale forhold - på, hvorfor man har valgt og vedtaget den givne løsning i det pågældende forhold. Giver et sådant pålæg, vil det herefter påhvile kommunalbestyrelsen eller amtsrådet at udarbejde en udbygningsplan, der kan godkendes af socialministeren.

Der er således tale om en årlig vurdering af udbygningsplanerne, hvilket indebærer mulighed for at følge forløbet i kommunernes og amtskommunernes udlægning af den sociale og sundhedsmæssige service. Da der indgår statustal vedrørende den faktiske aktivitet i planerne, og da den reviderede udbygningsplan kan sammenholdes med det senest vedtagne budget, vil det være muligt at påse, om tidligere planer har været fulgt, og om kommunens eller amtskommunens planlægning har været rimelig realistisk.

Ved vurderingen af udbygningsplanerne påses således også dette forhold, idet det er fastsat, jfr. bl. a. den nævnte almindelige vejledning, at udbygningsplanerne skal være realistiske og dermed også mulige at gennemføre, hvis forudsætningerne for planlægningen ikke ændres væsentligt.

På den anden side har udbygningsplanerne også haft en funktion som budgetoplæg, således at planerne ved overvejelserne om det samlede budget må indgå på linje med bidrag fra andre sektorer og i en samlet prioritering. Det kan derfor ikke påregnes, at planen altid og fuldt ud kommer til udtryk i det vedtagne budget og dermed gennemføres.

Under hensyn til at der er tale om en rullende planlægning, hvor udbygningsplanerne hvert år vurderes af de centrale myndigheder, at disses tilbagemeldinger som led i en dialog med kommuner og amtskommuner indgår i arbejdet med næste års udbygningsplan, at planerne udover den planlagte udvikling også

indeholder oplysninger om den faktiske aktivitet og udviklingen i denne, *at* dette også indgår i de årlige vurderinger, *at* det hermed også kan vurderes, om planlægningen er foregået og foregår på et realistisk grundlag, og om der i forløbet er en rimelig overensstemmelse mellem plan og budget, samt endelig under hensyn til planernes funktion som budgetoplæg, har socialministeriet ikke skønnet det nødvendigt - eller hensigtsmæssigt - at fastsætte regler om ekstraordinær revision af udbygningsplaner i tilfælde af, at disse ikke gennemføres fuldt ud i det vedtagne budget.

Der vil derfor ikke normalt kunne blive tale om at pålægge en kommune eller amtskommune særligt at indrapportere til socialstyrelsen, når et vedtaget budget afviger fra kommunens udbygningsplan, eller at pålægge socialstyrelsen særskilt at vurdere et vedtaget budget.

I ganske særlige tilfælde, og når der er påvist et særligt behov herfor, kan de centrale myndigheder efter socialministeriets opfattelse imidlertid ikke være afskåret fra at anmode en kommune eller amtskommune om at foretage en ekstraordinær revision af udbygningsplanen og indsende den således reviderede plan til gennemgang i socialstyrelsen.

Den konkrete sag, som foreningen tidligere har rejst over for socialministeriet, drejer sig om, at kommunalbestyrelsen i Nibe kommune ved vedtagelsen af budgettet i efteråret 1979 har udskudt opførelsen af en daginstitution, der var medtaget i den vedtagne udbygningsplan. Dette giver ikke socialministeriet anledning til at anmode kommunalbestyrelsen om at foretage en ekstraordinær planrevision. Derimod vil forholdet som nævnt i socialministeriets skrivelse af 12. december 1979 til foreningen indgå i vurderingen af kommunens udbygningsplaner 1981-86.

Det tilføjes endelig, at der fra og med planrunden 1981-86 er sket den ændring i udbygningsplanproceduren, at den vedtagne udbygningsplan skal indsendes samtidig til amtskommune og socialstyrelse umiddelbart efter vedtagelsen af budgettet den 1. oktober. Dette får den betydning, at der ikke fremover vil opstå afvigelser mellem det vedtagne budget og den vedtagne udbygningsplan som den i skrivelsen fra foreningen nævnte.«

Bilag 7. Uddrag af socialministeriets skrivelse af 5. december 1978.

»... der (er) pålagt socialministeren en tilsynspligt i den sociale styrelseslovs § 22.

Blandt andet for at muliggøre opfyldelsen af denne forpligtelse er der i den sociale styrelseslov fastsat regler om en udbygningsplanlægning på sociale og visse sundhedsmæssige områder.

Den centrale regel herom er lovens § 11, som dels pålægger kommunerne og amtskommunerne årligt at indsende en udbygningsplan, dels pålægger socialministeren og indenrigsministeren at have indseende med udviklingen på deres respektive områder. Ministrene skal således påse

at de for planlægningen fastsatte regler er fulgt,

at kommunernes og amtskommunernes pligt efter lovgivningen til at tilvejebringe social og sundhedsmæssig service er opfyldt, samt

at de samfundsmæssige hensyn til forbrug af ressourcer i fornødent omfang er tilgodeset.

Arbejdet hermed udføres, for så vidt angår det sociale område, i vidt omfang af socialstyrelsen, der efter gennemgang af planerne indstiller til socialministeren, hvilke reaktioner over for kommuner og amtskommuner planerne giver anledning til.

Disse reaktioner har normalt form af bemærkninger til planerne, herunder f. eks. *henstillinger* vedrørende serviceniveauet eller bestemte løsningsmuligheder. Typisk vil denne tilbagemelding til kommuner og amtskommuner resultere i, at de centrale myndigheders reaktion indgår i arbejdet med næste års udbygningsplaner.

Herudover er der givet socialministeren en mulighed for - efter forhandling med indenrigsministeren - at *pålægge* kommunen at indsende næste års plan til godkendelse. Denne mulighed vil især blive anvendt, hvor en kommune eller amtskommune ikke følger givne henstillinger og ikke kan afgive en

tilfredsstillende forklaring - f. eks. begrundet i lokale forhold - på, hvorfor man har valgt den givne løsning i det pågældende forhold.

Gives et sådant pålæg, vil det herefter påhvile kommunalbestyrelsen at udarbejde en udbygningsplan, der kan godkendes af socialministeren.

Der er således opbygget et system i den sociale styrelseslov, der, decentraliseringen taget i betragtning, giver den styringsmulighed, der må anses for nødvendig, dels for at sikre, at de enkelte kommuners aktiviteter ligger inden for de rammer, lovgivningen afstikker, dels for at sikre et rimeligt ensartet niveau i landet som helhed.

Dette system må i vidt omfang anses for principalt i forhold til bestemmelserne om den almindelige tilsynsmyndighed i lov om kommunernes styrelse i den forstand, at de centrale sociale myndigheder næppe kan tænkes at anmode de almindelige tilsynsmyndigheder om at iværksætte sanktioner over for en kommunalbestyrelse eller et amtsråd, forinden mulighederne efter den sociale styrelseslov må anses for udtømt.

...«

Bilag 8. Uddrag af indenrigsministeriets skrivelse af 27. februar 1979.

(Indenrigsministeriet henholdt sig til socialministeriets udtalelse i skrivelse af 5. december 1978 og anførte derudover følgende):

»...

Det skal til beskrivelse af den almindelige tilsynsmyndigheds virksomhed og beføjelser bemærkes, at tilsynet med kommunerne udøves af de for hver amtsrådsreds nedsatte tilsynsråd, medens indenrigsministeriet varetager tilsynet med Københavns og Frederiksberg kommuner samt amtskommunerne.

Tilsynsmyndighedens anvendelse af sanktioner over for en kommunalbestyrelse i medfør af reglerne i den kommunale styrelseslovs § 61 forudsætter, at den pågældende kommunalbestyrelse har handlet i strid med lovgivningen eller har undladt at udføre en foranstaltning, hvortil den er forpligtet.

En forudsætning for, at tilsynsmyndigheden kan træffe foranstaltninger over for en kommunalbestyrelse i anledning af dennes handlemåde eller passivitet på daginstitutionsområdet, er, at de centrale sociale tilsynsmyndigheder har den opfattelse, at kommunalbestyrelsen har tilsidesat lovgivningen. Tilsynsmyndigheden må endvidere antages først at have anledning til at gribe ind, når den pågældende kommunalbestyrelse har handlet i strid med eller undladt at efterkomme vedkommende sociale tilsynsmyndigheds anvisninger. Da socialministeren har det overordnede tilsyn med, at kommunerne overholder den sociale lovgivning, vil den almindelige tilsynsmyndighed ved sin vurdering af, hvilke skridt den bør tage over for kommunalbestyrelsen, lægge vægt på, om socialministeren eller vedkommende centrale sociale myndighed anser det for påkrævet, at der træffes foranstaltninger over for kommunalbestyrelsen.

...«