



Tilbagebetaling af forældrebetaling til daginstitution

FOB nr. 81.235

Fundet, at socialministeriets opfattelse med hensyn til, i hvilke tilfælde en overskridelse af forældrebetalingen til børnehave var uvæsentlig og derfor ikke kunne begrunde krav om tilbagebetaling, ikke var forenelig med den dagældende bestemmelse i bistandslovens § 73, stk. 2. Henstillet til socialministeriet at tage sagen op til fornyet behandling i lyset af de synspunkter, jeg anførte over for ministeriet.

(J. nr. 1980-496-038).

A, der var medlem af kommunalbestyrelsen i Fuglebjerg kommune, klagede (i skrivelse af 21. april 1980 til ombudsmanden) over den stilling, som socialministeriet havde taget i skrivelse af 20. februar 1980 til hende i anledning af hendes klage over, at kommunalbestyrelsen i Fuglebjerg kommune på et møde den 9. januar 1979 havde truffet beslutning om ikke at tilbagebetale forældrebidrag for børn i Fuglebjerg kommunale børnehaver, jfr. nærmere nedenfor.

Baggrunden for sagen var følgende:

Fuglebjerg kommunale børnehaver er normeret til 58 børn (38 heltidspladser og 20 deltidspladser).

Lov om social bistand, der trådte i kraft den 1. april 1976, indeholdt på det tidspunkt, der er af betydning for nærværende sag, i § 73, stk. 1 og 2, følgende bestemmelse:

»Børnenes forældre betaler for opholdet efter regler, der fastsættes af socialministeren.

Stk. 2. Betalingen fastsættes således, at den til institutioner for børn under skolealderen udgør 35 pct. af udgifterne til ophold i institutionen, bortset fra ejendomsudgifter og udgifter til husleje og vedligeholdelse.«

Nedenfor er nærmere beskrevet det retlige grundlag m.v. vedrørende forældrebetaling.

I det følgende beskæftiger jeg mig alene med børnehavens budgetter og regnskaber for tiden efter bistandslovens ikrafttræden den 1. april 1976. Jeg bemærker dog, at der for året 1975/76 (1. april 1975 - 31. marts 1976) blev opkrævet 40,23 pct. i forældrebetaling af de refusionsberettigede udgifter, dvs. 5,23 procentpoint for meget, svarende til 14,94 pct. for meget.

I Kommunernes Revisionsafdelings beretning om kommunens sociale regnskab for dette år er ikke gjort bemærkninger om dette forhold.

Året 1976 (1. april-31. december).

Budget

Refusionsberettiget udgift

417.000 kr.

Budget

Forældrebetaling 35,97 pct. af 417.000 kr. 150.000 kr.
På sit møde den 3. marts 1976 fastsatte det sociale udvalg i Fuglebjerg kommune taksterne i børnehaven til 390 kr. for en heltidsplads og 250 kr. for en deltidspads. Den samlede forældrebetaling ville herefter udgøre 178.380 kr., svarende til 42,79 pct. af de budgetterede refusionsberettigede udgifter.

Regnskab

Refusionsberettiget udgift 449.120,39 kr.

Regnskab

Forældrebetaling 38,63 pct. af 449.120,39 kr. 173.505,00 kr.
Forældrebetalingen blev således overskredet med 3,63 procentpoint, svarende til 10,37 pct.

I Kommunernes Revisionsafdelings beretning om kommunens socialregnskab for dette år er det konstateret, at forældrebetalingen udgjorde mere end 35 pct. af de refusionsberettigede udgifter. Revisionen har imidlertid alene fundet, at et forhold, der havde sammenhæng hermed, burde føre til en korrektion af anmeldelsen (til staten) af de refusionsberettigede udgifter.

Året 1977.

Budget

Refusionsberettiget udgift 595.000 kr.

Budget

Forældrebetaling 32,79 pct. af 595.000 kr. 195.124 kr.
På sit møde den 3. november 1976 fastsatte det sociale udvalg i Fuglebjerg kommune taksterne i børnehaven til 390 kr. for en heltidsplads og 250 kr. for en deltidspads. Den samlede forældrebetaling ville herefter udgøre 237.840 kr., svarende til 39,37 pct. af de budgetterede refusionsberettigede udgifter.

Regnskab

Refusionsberettiget udgift 680.842 kr.

Regnskab

Forældrebetaling 39,05 pct. af 680.842 kr. 265.890 kr.
Forældrebetalingen var således overskredet med 4,05 procentpoint, svarende til 11,57 pct.

I Kommunernes Revisionsafdelings beretning for kommunens socialregnskab for dette år er anført, at den budgetterede forældrebetaling udgjorde 35 pct., og at den indgåede forældrebetaling udgjorde 38,9 pct. af de refusionsberettigede udgifter.

Beretningen indeholder ikke forslag til berigtigelse af dette forhold eller bemærkninger i øvrigt.

Året 1978.

Budget

Refusionsberettiget udgift 685.000 kr.

Budget

Forældrebetaling 34,74 pct. af 685.000 kr. 238.000 kr.
På sit møde den 8. november 1977 fastsatte kommunalbestyrelsen i Fuglebjerg kommune taksterne i børnehaven til 430 kr. for en heltidsplads og 270 kr. for en deltidspads. Den samlede forældrebetaling ville herefter udgøre 260.880 kr., svarende til 38,08 pct. af de budgetterede refusionsberettigede udgifter.

Regnskab

Refusionsberettiget udgift 763.199 kr.

Regnskab

Forældrebetaling 34,70 pct. af 763.199 kr. 264.850 kr.
Efter modtagelsen af Kommunernes Revisionsafdelings beretning for Fuglebjerg kommunes socialregnskab for 1977 af 28. oktober 1978 indstillede kommunens økonomiudvalg til kommunalbestyrelsens møde den 14. november 1978, at beretningen blev taget til efterretning.

På mødet i kommunalbestyrelsen stillede A spørgsmål om den del af forældrebetalingen, der oversteg 35 pct. af den refusionsberettigede udgift.

Formanden for socialudvalget afgav den 28. november 1978 en redegørelse om årsagen til, at forældrebetalingen i 1977 havde oversteget 35 pct. af den refusionsberettigede udgift. Han oplyste, at budgettet for 1977 var udarbejdet i sommeren 1976. Der havde i 1977 været en merlønudgift på ca. 80.000 kr., der beroede på, at der i juni måned 1976 var indgået en aftale mellem Kommunernes Landsforening og Pædagogisk Medhjælper Forbund om medhjælpernes lønforhold. Udvalgsformanden anførte videre følgende:

»...

3. SU.s fastsættelse af takster på mødet den 3. november 1976 indeholdt endvidere en udligning af forældrebetalingen ved børns ophold i dagpleje og børnehave. Betalingen fastsattes således:

Børnehave:

38 børn á 390 kr. pr. md. = 4.680 kr. x 38	177.840,00 kr.
20 børn á 250 kr. pr. md. = 3.000 kr. x 20	60.000,00 kr.

...

4. Takstfastsættelsen sker ud fra en beregning, hvori indgår et antal heltids- og deltidspladser. I dette tilfælde har antallet af deltidsanbragte børn været større end beregnet, hvilket har medført en merindtægt på ca. 8.000 kr.

...

6. Såfremt kommunalbestyrelsen måtte ønske det, er der intet til hinder for, at en for stor forældrebetaling i 1977 kan tages i betragtning ved takstfastsættelsen for 1979.

...«

I skrivelse af 5. december 1978 henstillede forældrerådet ved børnehaven til kommunalbestyrelsen, at det for meget betalte forældrebidrag for 1977 blev tilbagebetalt til forældrene.

Sagen blev drøftet på socialudvalgets møde den 7. december 1978. Udvalget tog formandens ovennævnte redegørelse til efterretning.

Sagen blev herefter drøftet på kommunalbestyrelsens møde den 9. januar 1979. Kommunalbestyrelsen tiltrådte en indstilling fra økonomiudvalget om, at redegørelsen fra formanden for det sociale udvalg blev tiltrådt.

På mødet blev også behandlet anmodningen fra forældrerådet i skrivelsen af 5. december 1978.

Kommunalbestyrelsen tiltrådte en indstilling fra det sociale udvalg om at undlade at tilbagebetale det for meget betalte forældrebidrag. A kunne »ikke godkende det regnskabsmæssige beregningsgrundlag«.

I skrivelse af 12. januar 1979 meddelte kommunalbestyrelsen forældrerådet, at anmodningen om tilbagebetaling af det for meget betalte forældrebidrag ikke kunne imødekommes, »da sagen i øvrigt ikke har givet revisionen anledning til bemærkninger«.

I skrivelse af 14. januar 1979 rettede A henvendelse til tilsynsrådet for Vestsjællands amt om sagen. Hun anførte, at hun ikke havde kunnet tage økonomiudvalgets indstilling til efterretning, fordi den yderligere lønudgift på 80.000 kr. ikke gav nogen forklaring på det for meget opkrævede forældrebidrag. Hvis lønudgiften ikke var steget, havde forældrebetalingen udgjort mere end de 38,9 pct. Det forhold, at der var en merindtægt på ca. 8.000 kr. på grund af et større antal deltidsbørn end forudsat, kunne ikke forklare (hele) den for store forældrebetaling. Efter hendes opfattelse måtte det for meget betalte forældrebidrag tilbagebetales til forældrene.

Tilsynsrådet for Vestsjællands amt indhentede en udtalelse af 25. januar 1979 fra Fuglebjerg kommune, der anførte, at afgørelsen om ikke at tilbagebetale det for meget betalte forældrebidrag til forældrene var truffet under hensyn til, at hverken tilsynsmyndigheden (Fuglebjerg kommune har i anledning af mit spørgsmål herom oplyst, at der med tilsynsmyndigheden sigtes til tilsynsrådet) eller Kommunernes Revisionsafdeling havde fundet anledning til at pålægge kommunen at tilbagebetale beløbet.

På sit møde den 6. februar 1979 vedtog tilsynsrådet at udtale (citat fra tilsynsrådets skrivelse af 13. februar 1979 til A):

»... at rådet efter det i sagen oplyste ikke finder grundlag for at kritisere den af kommunalbestyrelsen truffene beslutning om, at den af forældrene afkrævede merindbetaling på 3,9 pct. ikke skal danne grundlag for tilbagebetaling. Tilsynsrådet har ved sin bedømmelse navnlig lagt vægt på, at socialministeriet i en afgørelse af 30. august 1978 af en tilsvarende sag bl.a. har gjort opmærksom på, at betalingen skal »fastsættes i forbindelse med behandlingen af institutionens budget, jfr. § 8, stk. 1, således at den sammen med tilskud fra stat og kommune og indtægter i øvrigt dækker den enkelte institutions driftsudgifter, jfr. § 4. Ændring af betalingen i det løbende regnskabsår kan ske med mindst 1 måneds varsel til ikrafttræden den 1. i en måned, jfr. § 8, stk. 2.

Forældrebetalingen må indgå til kommunen med det fulde beløb, uanset om dette i forhold til institutionens regnskab er større end den fastsatte procentvise andel. I tilfælde af væsentlige afvigelser må der dog fra kommunen ske tilbagebetaling af det overskydende beløb til forældrene...«

Det tilføjes i denne forbindelse, at tilsynsrådet ikke har ment at kunne fastslå, at en afvigelse på 3,9 pct., er så væsentlig, at den kan danne basis for tilbagebetaling af det overskydende beløb til forældrene.

Det tilføjes endvidere, at spørgsmålets endelige afgørelse henhører under domstolene.

...«

I den nævnte skrivelse af 30. august 1978 udtalte socialministeriet, at forældrebetaling i en (selvejende) institution måtte indgå til kommunen med det fulde beløb, uanset om dette i forhold til institutionens regnskab er større end den fastsatte procentvise andel. I tilfælde af væsentlige afvigelser må der dog af kommunen ske tilbagebetaling af det overskydende beløb til forældrene.

I skrivelse af 13. juni 1979 rettede A henvendelse til indenrigsministeriet om tilsynsrådets afgørelse. Efter hendes opfattelse var overskridelsen (i 1977) på 24.684 kr. væsentlig for forældrene. Hun oplyste, at forældrebetalingen for børnene i 1975/76 havde udgjort 38,8 pct. og i 1977/78 38,6 pct., og at overskridelserne for 1975/76, 1976/77 og 1977 havde udgjort i alt ca. 60.000 kr. Hun havde fra Fuglebjerg kommune modtaget oplysning herom.

A fandt, at det var af principiel betydning at få afklaret, »med hvilken margin de i lovgivningen fastsatte rammer skal overholdes«. Hun bad om, at inden-

rigsministeriet uddybede tilsynsrådets bemærkning om, at den endelige afgørelse af tilbagebetalingsspørgsmålet hører under domstolene. Endelig bad hun indenrigsministeriet om at udtale sig om spørgsmålet om, hvorvidt det er Kommunernes Revisionsafdelings opgave at pålægge kommunalbestyrelsen at foretage tilbagebetaling.

Indenrigsministeriet indhentede en udtalelse af 3. juli 1979 fra tilsynsrådet for Vestsjællands amt, der henholdt sig til sin afgørelse af 6. februar 1979 (meddelt A ved skrivelse af 13. februar 1979).

Med skrivelse af 3. august 1979 sendte indenrigsministeriet A's skrivelse til socialministeriet til besvarelse.

I skrivelse af 20. februar 1980 meddelte socialministeriet A:

»... at forældrebetalingen tilkommer det offentlige og må indgå til kommunen med det fulde beløb, uanset om dette i forhold til institutionens regnskab er større end den fastsatte procentvise andel. Dog må der ske tilbagebetaling af det overskydende beløb til forældrene, når afvigelsen kan betegnes som væsentlig. Det påhviler endvidere kommunen at drage omsorg for, at forældrebetalingen så vidt muligt følger de faktiske udgifter, og ovennævnte betalingsbekendtgørelse (jfr. nu bekendtgørelse nr. 102 af 15. marts 1979, § 2, stk. 2) giver kommunen adgang til at kræve ændring i betalingen, således at denne bringes i overensstemmelse med ændrede budgetforudsætninger.

Der er imidlertid ikke fra socialministeriets side fastsat nærmere regler om, hvornår en afvigelse fra betalingsreglerne må anses for væsentlig, men det er tidligere blevet accepteret, at daginstitutioner havde en overbudgettering på indtil 5 pct.

Det kan tilføjes, at socialministeriet over for kommunalbestyrelsen har udtalt, at beretningen om revisionen af de sociale regnskaber for året 1977, hvoraf den omhandlede merbetaling fremgik, ikke har givet ministeriet anledning til bemærkninger.

...«

I skrivelsen af 21. april 1980 til ombudsmanden henviste A til den tidligere brevvæksling i sagen.

I en udtalelse af 30. juni 1980 i anledning af A's klage til ombudsmanden anførte socialministeriet:

»... at de omtalte overskridelser af forældrebetalingen i Fuglebjerg børnehave efter socialministeriets opfattelse ikke giver grundlag for at stille krav om tilbagebetaling.

Man skal henvise til vedlagte kopi af socialstyrelsens skrivelse af 23. juni 1980, der er indhentet til brug for ombudsmandens j. nr. 1977-1299-038. Af denne skrivelse vil fremgå, at der efter socialstyrelsens praksis efter lov om børne- og ungdomsforsorg, der fortsat betragtes som vejledende efter bistandsloven, alene er tale om en overskridelse af »væsentlighedsgrænsen« med 0,23 pct.-point i regnskabsåret 1975/76. Hertil kommer, at der i regnskabsåret 1978 har været en mindrebetaling på 0,3 pct.-point.

...«

I en skrivelse af 14. oktober 1981 til Fuglebjerg kommune, hvorved jeg anmodede om supplerende oplysninger, anførte jeg bl.a. følgende:

»...

Endelig beder jeg kommunen om at redegøre for, i hvilket omfang der i de omtalte år løbende er sket kontrol med børnehavens budgetter. I den forbin-

delse beder jeg kommunen om - i det omfang det nu måtte være muligt - at redegøre nærmere for årsagen til, at forældrebetalingen i årene 1975/76, 1976/77 og 1977 kom til at udgøre henholdsvis 40,23 pct., 38,63 pct og 38,9 pct., eller henholdsvis 14,94 pct., 11,14 pct. og 10,37 pct. (ialt ca. 67.000 kr.), for meget. Jeg beder kommunen om at udtale sig om, hvad der i år - efter at regnskaberne havde vist en for stor forældrebetaling - blev gjort for at sikre, at en tilsvarende merbetaling ikke skete i det (de) næstfølgende år.

...«

I en skrivelse af 12. november 1981 oplyste Fuglebjerg kommune følgende:

»... Budgetkontrollen for de i sagen omhandlede år har væsentlig gået på udgifterne i forhold til budgettet. Det procentvise forhold mellem udgifter og indtægter er ikke på tilsvarende måde blevet fulgt op.

Budgetkontrollen fungerer nu på den måde, at der udarbejdes bruttoregnskabsrapport hver måned indeholdende oplysninger om: 1. Forbrug pr. dato - 2. Oprindeligt årsbudget - 3. Tillægsbevillinger - 4. Korrigeret årsbudget - 5. Rest korrigeret årsbudget - samt 6. Forbrug i procent.

Den kvartalsmæssige bruttoregnskabsrapport forelægges fagudvalget og kommunalbestyrelsen. Såfremt der er behov for tillægsbevillinger, søges disse igennem fagudvalget og kommunalbestyrelsen.

Ved hvert kvartals afslutning får institutionslederne tilsendt ovennævnte regnskabsrapport. Derudover kan de enkelte ledere anmode om månedlige bruttoregnskabsrapporter efter nærmere aftale med økonomisk forvaltning.

...«

Ombudsmanden har i en sag, der er omtalt i ombudsmandens beretning for 1978, s. 521-28, taget stilling til spørgsmål om tilbagebetaling af for meget betalt forældrebidrag i 1976 (9 måneder) i en børnehave, hvor overskridelsen udgjorde 2,4 procentpoint, svarende til en overskridelse af forældrebetalingen på 6,86 pct. I sagen er foretaget en nærmere gennemgang af reglerne om forældrebetaling i daginstitutionerne, herunder en nærmere gennemgang af forarbejderne til bistandslovens § 73... Det fremgår heraf, at forarbejderne ikke indeholder bemærkninger om muligheden for en eventuel overskridelse af den lovbestemte 35 pct. regel om forældrebetaling, og at socialministeriets bekendtgørelse nr. 198 af 26. marts 1976 om betaling for benyttelse af bistandslovens daginstitutioner m.v. for børn i § 8, stk. 1, indeholdt en bestemmelse om, at betalingen for det kommende regnskabsår fastsættes i forbindelse med behandlingen af institutionens budget, og i § 8, stk. 2, en bestemmelse om, at betalingen i et løbende regnskabsår kun kan ændres med mindst 1 måneds varsel til ikrafttræden den 1. i en måned.

I den omtalte anden sag oplyste socialstyrelsen, at der i perioden indtil den 1. april 1976, da socialstyrelsen skulle godkende daginstitutioners budgetter, årligt var adgang til en 5 pct. overbudgettering for at tage højde for inflation og sikre den enkelte institutions likviditet. Efter det indtil den 1. april 1976 gældende tilskudssystem var der ikke adgang til tilbagebetaling af overskud i forældrebetalingen, men dette indgik i institutionens driftskapital og kunne efter socialstyrelsens godkendelse anvendes til ekstraordinær vedligeholdelse og inventaranskaffelser, til likviditetsforbedring eller nedbringelse af forældrebetaling i fremtiden.

I den omtalte anden sag har socialstyrelsen - i anledning af en anmodning herom fra socialministeriet - i en udtalelse af 23. juni 1980 nærmere redegjort for, hvorledes den nævnte 5 pct. overbudgetteringsordning har fungeret. Socialstyrelsen oplyste, at der ikke i de cirkulærer og vejledninger, der var ud-

sendt inden den 1. april 1976, fandtes bemærkninger vedrørende overbudgettering af daginstitutionerne. Det var imidlertid en fast praksis, at socialstyrelsen inden for rimelige grænser af pragmatiske årsager godkendte en overbudgettering i praksis inden for en 5 pct. grænse. Baggrunden herfor var, at det drejede sig om små økonomiske enheder, hvor budgetlægningen var vanskelig. Da indtægtsstrømmen ikke altid forløb parallelt med udgiftsstrømmen, var det nødvendigt at sikre en vis likviditet. Statens og kommunernes tilskud var fastlagt til bestemte procentandele. En overbudgettering kunne derfor alene sikres ved en hævelse af forældreandelen fra den normale procentandel med et beløb inden for en ramme af 5 procentpoint. I realiteten budgetteredes derfor med en indtægtsside op til 105 pct. og en udgiftsside på 100 pct.

Den omtalte anden sag rejste også spørgsmål om tilbagebetaling af for meget betalt forældrebidrag i tiden før bistandslovens ikrafttræden. Ombudsmanden fandt ikke grundlag for at kritisere, at socialministeriet og socialstyrelsen ikke havde foretaget noget vedrørende denne merbetaling. Ombudsmanden anførte i den forbindelse:

»...

Jeg finder ikke at kunne kritisere, at socialstyrelsen accepterede, at institutionerne overbudgetterede med ca. 5 pct. for at dække inflation samt sikre den enkelte institutions likviditet og ikke stillede krav om, at et eventuelt overskud i forældrebetalingen inden for den nævnte 5 pct.s ramme (der først kunne konstateres efter regnskabsårets afslutning) skulle tilbagebetales. Jeg har herved lagt vægt på, at et overskud i forældrebetalingen indgik i institutionens driftskapital og kun måtte anvendes efter godkendelse af socialstyrelsen i hvert enkelt tilfælde. Beløbene kunne anvendes til ekstraordinær vedligeholdelse, inventaranskaffelser eller nedbringelse af fremtidig forældrebetaling m.m. Socialstyrelsen kunne således gennem sin budget- og regnskabskontrol sikre, at der ikke skete et misbrug.

...«

Vedrørende spørgsmålet om tilbagebetaling af for meget betalt forældrebidrag i tiden efter bistandslovens ikrafttræden udtalte socialstyrelsen følgende i en skrivelse af 7. oktober 1977 i den anden sag:

»...

Udgangspunktet er således en regnskabsmæssig balance, og socialstyrelsen finder det derfor væsentligt, at institutionerne tilstræber en realistisk budgetlægning, samt at der i regnskabsåret foretages en løbende budgetkontrol med en eventuel ændring af forældrebetalingens størrelse til følge, således at den regnskabsmæssige balance kan opretholdes.

Såfremt det trods bestræbelserne for at opnå regnskabsmæssig balance viser sig, at der ved regnskabsårets afslutning er overskud på driftsbudgettet, vil der som følge af, at den ovennævnte procentandel for forældrebetalingen såvel i bistandsloven som i betalingsbekendtgørelsen er fastlagt som en absolut maksimumsgrænse for forældrenes betalingsandel, efter socialstyrelsens opfattelse kunne blive tale om tilbagebetaling af det beløb, hvormed forældreandelen overskrider den fastsatte maksimumsgrænse.

En sådan tilbagebetalingsordning vil imidlertid såvel regnskabsteknisk som administrativt være forbundet med så store vanskeligheder, at den efter socialstyrelsens opfattelse alene med rimelighed kan forlanges gennemført i tilfælde, hvor der er tale om en væsentlig overskridelse af den maksimale forældrebetalingsandel, og hvor overskridelsen således kunne have været nedbragt i forbindelse med en effektiv løbende budgetkontrol.

Socialstyrelsen skal i den forbindelse henlede opmærksomheden på den i tiden før den 1. april 1976 gældende regel om adgangen til en 5 pct. overbudgettering, som efter styrelsens opfattelse fortsat hensigtsmæssigt kan betragtes som en vejledende regel for, hvilken margin institutionerne ved fastsættelsen af forældrebetalingen må kunne overbudgettere med, før der skal ske tilbagebetaling til forældrene af en eventuel for meget opkrævet forældrebetaling.

Socialstyrelsen finder fortsat ikke, at den af Stenlille kommune for meget opkrævede forældrebetaling på i alt 7.733 kr. 40 øre i nærværende sag er af en sådan størrelse, at der bør forlanges gennemført en tilbagebetaling til forældrene.

Socialstyrelsen skal derimod pege på mulighederne af, at kommunen i samråd med børnehavens forældreråd beslutter at anvende et således opstået overskud til nedbringelse af forældrebetalingen fremover, til ekstraordinær vedligeholdelse eller til ekstraordinære anskaffelser.

...«

Socialministeriet henholdt sig til socialstyrelsens udtalelse.

Om tilbagebetalingsspørgsmålet for tiden efter bistandslovens ikrafttræden (9 måneder i 1976) udtalte ombudsmanden følgende:

»...

Som foran nævnt finder jeg ikke at kunne kritisere, at socialstyrelsen før bistandslovens ikrafttræden havde accepteret, at der i forbindelse med budgetlægningen for kommunalt drevne daginstitutioner skete en begrænset overbudgettering, idet jeg herved lagde vægt på det økonomiske tilsyn, der af socialstyrelsen blev ført med disse institutioners drift og hermed anvendelsen af sådanne driftsoverskud.

Dette økonomiske tilsyn, der blev udøvet gennem socialstyrelsens budget- og regnskabskontrol, bortfaldt imidlertid med bistandslovens ikrafttræden, og jeg finder derfor ikke, at der er tilstrækkeligt grundlag for det synspunkt, som socialstyrelsen har givet udtryk for i skrivelsen af 7. oktober 1977, og hvorefter den før den 1. april 1976 »gældende regel om adgangen til en 5 pct. overbudgettering ... hensigtsmæssigt kan betragtes som en vejledende regel for, hvilken margin institutionerne ved fastlæggelsen af forældrebetalingen må kunne overbudgettere med, før der skal ske tilbagebetaling ...«. Jeg er naturligvis opmærksom på, at væsentlige administrative hensyn kan tale for dette synspunkt, men finder på den anden side, at bistandslovens ordlyd og forarbejder er udtryk for, at der med bestemmelsen i bistandslovens § 73 var tilsigtet en fastlæggelse af forældrebetalingens størrelse på grundlag af den enkelte institutions driftsudgifter, således at tilbagebetaling principielt skal ske, hvis den opkrævede forældrebetaling i nævneværdig grad overstiger 35 pct. af de nævnte udgifter. Som anført i socialstyrelsens skrivelse af 7. oktober 1977 er det væsentligt, at institutionerne tilstræber en realistisk budgetlægning, samt at der i regnskabsåret føres en løbende budgetkontrol og eventuelt sker justeringer af forældrebetalingens størrelse, således at regnskabsmæssig balance i alt væsentligt kan opretholdes, og spørgsmålet om tilbagebetaling af overskydende forældrebetaling dermed undgås. Det bemærkes herved, at en ordning, hvorefter der i almindelighed skal ske tilbagebetaling, hvis forældreandelen overstiger 35 pct., kan være medvirkende til at sikre gennemførelsen af den nævnte budgetkontrol.

...«

Ombudsmanden udtalte, at han på denne baggrund havde fundet det rigtigst, om socialministeriet havde foranlediget, at der under en eller anden form skete tilbagebetaling af den overskydende forældrebetaling. Ombudsmanden henstillede til socialministeriet, at ministeriet tog afgørelsen op til fornyet overvejelse.

Socialministeriet indhentede i den anledning den ovenfor nævnte udtalelse af 23. juni 1980 fra socialstyrelsen, og i anledning af ombudsmandens henstilling meddelte socialministeriet i skrivelse af 30. juni 1980 følgende:

»...

I den konkrete sag fra Stenlille kommune var det oplyst, at forældrebetalingen havde udgjort 120.565 kr., mens 35 pct. af driftsudgifterne svarede til 112.831,60 kr. Socialstyrelsen havde i sin afgørelse, som socialministeriet henholdt sig til, anført, at differencen mellem de to beløb - i alt 7.733,40 kr. - var relativt lille, og at der var tale om en overgangsperiode, hvorfor styrelsen ikke fandt grundlag for tilbagebetaling.

Da den faktisk opkrævede forældrebetaling, de 120.365 kr., ligger inden for 40 pct. af driftsudgifterne, er det socialministeriets opfattelse, at en sådan overskridelse af forældreandelen ville være blevet accepteret efter den af socialstyrelsen anvendte praksis. Under hensyn hertil og under hensyn til det relativt beskedne beløb finder socialministeriet ikke tilstrækkeligt grundlag for nu at kræve betalingsspørgsmålet genoptaget med henblik på en tilbagebetaling af overskridelsen til forældrene.

...«

I skrivelse af 14. august 1980 til socialministeriet meddelte ombudsmanden, at han måtte fastholde den opfattelse, som han havde givet udtryk for i sin henstilling til socialministeriet. Under hensyn til beløbets størrelse og den tid, der var gået, siden opkrævningen fandt sted, fandt ombudsmanden dog ikke fuldt tilstrækkeligt grundlag for at foretage videre.

Om den foreliggende sag udtalte jeg følgende i en skrivelse til A:

»Som det fremgår af det, der er anført ovenfor, angår socialministeriets skrivelse af 20. februar 1980 Fuglebjerg kommunalbestyrelses beslutning på mødet den 9. januar 1979 om ikke at tilbagebetale forældrebetaling for året 1977. For min stillingtagen til Deres klage har jeg imidlertid fundet også at burde undersøge forholdene i det forudgående år 1976 (fra den 1. april til den 31. december).

Der foreligger ikke i sagen fra kommunens, tilsynsrådets eller socialministeriets side en nærmere angivelse af årsagen til, at forældrebetalingerne for 1976 (fra den 1. april til den 31. december) og 1977 kom til at overstige forældrebetalingen efter bistandslovens bestemmelse i § 73, stk. 2, med 3,63 procentpoint, svarende til 10,37 pct., henholdsvis 4,05 procentpoint, svarende til 11,57 pct.

For 1976 var der vel budgetteret i »overkanten« (35,97 pct.), men årsagen til overskridelsen synes navnlig at have været, at socialudvalget på mødet den 3. marts 1976 »sprængte« budgettet ved at fastsætte foræl-

drebetalingen til 390 kr. for en heltidsplads og til 250 kr. for en deltidsplads, hvilket indebar, at betalingen fastsattes til 42,79 pct. Jeg henviser i den forbindelse til, at fastsættelsen af forældrebetalingen efter bestemmelsen i § 8, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 198 af 26. marts 1976 om betaling for benyttelse af bistandslovens daginstitutioner m.v. for det kommende regnskabsår skulle ske i *forbindelse med* behandlingen af institutionens budget.

For 1977 var der budgetteret i »underkanten« (32,79 pct.). Årsagen til overskridelsen for dette år synes at måtte søges i det forhold, at socialudvalget på mødet den 3. november 1976 fastsatte forældrebetalingen til 390 kr. for en heltidsplads og til 250 kr. for en deltidsplads, hvilket indebar, at betalingen fastsattes til 39,97 pct.

Det sociale udvalg havde vel på mødet den 3. november 1976 anledning til ved fastsættelsen af forældrebidraget at gå noget ud over det budgetterede beløb under hensyn til, at der - efter at budgettet var lagt - var indgået en aftale mellem Kommunernes Landsforening og Pædagogisk Medhjælper Forbund, der indebar en merlønudgift på ca. 80.000 kr. Dette kunne imidlertid alene forventes at få til følge, at forældreindbetalingerne ville stige med ca. 30.000 kr. (hvis den budgetterede procentandel af forældrebetalingen skulle fastholdes). Jeg henviser også i denne forbindelse til den nævnte bestemmelse i § 8, stk. 1, i betalingsbekendtgørelsen.

En anden årsag til overskridelsen var - den vel uforudselige omstændighed - at forholdet mellem deltids- og heltidsplads ikke blev som forudsat ved budgetlægningen (og ved mødet den 3. november 1976). Dette indebar imidlertid kun, at der indgik en forældrebetaling på 8.000 kr. mere end beregnet.

Som oplyst af Fuglebjerg kommune er der ikke af kommunen i de omhandlede år sket en effektiv budgetkontrol, der kunne sikre, at der ikke i løbet af året (årene) skete en overskridelse af forældrebetalingen. Det forhold, at der i de foregående år var sket overskridelse, og det forhold, at socialudvalgets fastsættelse af forældrebetalingerne den 3. marts og den 3. november 1976 indebar en betydelig risiko for overskridelse af forældrebetalingen, måtte ellers efter min opfattelse have givet en særlig anledning til, at kommunen havde været opmærksom på at følge udviklingen, således at der ikke skete (væsentlige) overskridelser af forældrebetalingen.

Udgangspunktet for min bedømmelse af sagen er bestemmelserne i bistandslovens § 73 i den tidligere gældende affattelse. (§ 73 er senere blevet ændret ved lov nr. 91 af 12. marts 1980, lov nr. 258 af 16. juni

1980 og lov nr. 273 af 10. juni 1981). Nærmere regler om forældrebetaling blev første gang fastsat ved socialministeriets bekendtgørelse nr. 198 af 26. marts 1976, der trådte i kraft samtidig med bistandslovens ikrafttræden den 1. april samme år. Bekendtgørelsen blev senere afløst af socialministeriets bekendtgørelse nr. 102 af 15. marts 1979, der trådte i kraft den 1. april 1979.

Efter den da gældende bestemmelse i bistandslovens § 73, stk. 2, skulle forældrenes betaling »...fastsættes således, at den til institutioner for børn under skolealderen udgør 35 pct. af udgifterne til ophold i institutionen, bortset fra ejendomsudgifter og udgifter til husleje og vedligeholdelse«.

Med udtrykket »udgifterne til ophold i institutionen« sigtedes til de faktisk afholdte (i modsætning til de budgetterede) driftsudgifter. Dette beløb kunne først opgøres efter udløbet af en regnskabsperiode. Som følge heraf kunne det også først efterfølgende konstateres, om kommunen havde afkrævet et større beløb end de 35 pct. heraf, som forældrebetalingen efter bestemmelsen (maksimalt) kunne udgøre.

Bistandslovens § 73, stk. 1, bestemte, at »børnenes forældre betaler for opholdet efter regler, der fastsættes af socialministeren«.

Denne bestemmelse forudsatte, at der løbende kunne afkræves forældrene betaling for børnenes institutionsophold i budget- og regnskabsperioden, og derfor også, at der i de administrative forskrifter kunne fastsættes nærmere regler om budgetlægning og om, at der i forbindelse hermed skulle ske en foreløbig fastsættelse af forældrebetalingen i forhold til de budgetterede driftsudgifter for det kommende regnskabsår, jfr. således betalingsbekendtgørelsens § 8, stk. 1. Denne foreløbige fastsættelse af forældrebetalingens størrelse måtte naturligvis ske under tilbørlig hensyntagen til bestemmelsen om, hvilken andel af driftsudgifterne forældrebetalingen maksimalt kunne andrage, men grænsen på de 35 pct. kunne ikke anses for bindende i denne relation. En fastsættelse af forældrebetalingen til et beløb, der efter budgettet ville udgøre mere end 35 pct. af driftsudgifterne, kunne således være udtryk for et ønske om at fastholde forældrebetalingen med samme nominelle beløb i hele budget- og regnskabsperioden fremfor at skulle foretage løbende reguleringer efter bestemmelsen i betalingsbekendtgørelsens § 8, stk. 2. En sådan intention kunne ikke anses for stridende mod bistandslovens § 73, stk. 2, der alene indebar, at de beløb, der i budget- og regnskabsperioden var afkrævet forældrene, ikke sammenlagt måtte overstige 35 pct. af de faktisk afholdte driftsudgifter.

Hvis der skete en sådan »overbudgettering« af forældrebetalingen, måtte dette imidlertid - som også anført af socialstyrelsen - modsvares af en effektiv budgetkontrol (også af indtægtssiden) i løbet af året, således at det herigennem sikredes, at forældrebetalingen sammenlagt holdt sig inden for den lovbestemte grænse på 35 pct.

Hverken bistandsloven eller den oprindelige betalingsbekendtgørelse indeholdt regler om retsstillingen i tilfælde, hvor det efter afslutningen af et regnskabsår konstateredes, at der som forældrebetaling var opkrævet et større samlet beløb end fastsat i lovens § 73, stk. 2. Betalingsbekendtgørelsen af 1979 indeholdt derimod en bestemmelse i § 3, stk. 2, hvorefter forældrene har krav på tilbagebetaling af overskridelsen, »hvis forældrenes betaling væsentligt overskrider maksimum« på 35 pct.

Også før ikrafttrædelsen af betalingsbekendtgørelsen af 1979 måtte det efter min opfattelse - i overensstemmelse med dansk rets almindelige regler om tilbagebetaling af beløb, der er afkrævet for meget - utvivlsomt gælde som et udgangspunkt, at der i tilfælde af overskridelser måtte kunne kræves tilbagebetaling. Jeg henviser i den forbindelse til ombudsmandens udtalelse i den tidligere sag (gengivet ovenfor s. 241) om, at en ordning, hvorefter der i almindelighed skal ske tilbagebetaling, hvis forældreandelen viser sig at overstige 35 pct., kan være medvirkende til at sikre gennemførelsen af en effektiv budgetkontrol.

Dette udgangspunkt måtte imidlertid undergives en vis modifikation for tilfælde, hvor overskridelsen må karakteriseres som uvæsentlig. For så vidt kan bestemmelsen i § 3, stk. 2, i betalingsbekendtgørelsen fra 1979 ikke give mig anledning til bemærkning.

Afgørelsen af, om der i et foreliggende tilfælde skal ske tilbagebetaling, må imidlertid i betydeligt omfang bero på en konkret vurdering af samtlige sagens omstændigheder.

Ombudsmanden anmodede i skrivelsen af 14. maj 1980 socialministeriet om at udtale sig om, hvorvidt ministeriet fandt, at overskridelserne måtte anses for at være væsentlige, og jeg må forstå socialministeriets udtalelse af 30. juni 1980 til ombudsmanden (gengivet ovenfor s. 239) således, at det er socialministeriets opfattelse, at overskridelser af grænsen på de 35 pct. med indtil 5 pct. points er uvæsentlige med den virkning, at der ikke i anledning af sådanne overskridelser kan stilles krav om tilbagebetaling. Denne opfattelse har sammenhæng med, at man tidligere under børneforsorgsloven accepterede en begrænset overbudgettering af forældrebetalingen af en tilsvarende størrelsesorden, jfr. nærmere ovenfor s. 239.

Efter min mening er denne opfattelse ikke forenelig med bestemmelsen i bistandslovens § 73, stk. 2.

Jeg skal her indskrænke mig til at henvise til, at en overskridelse med 5 pct. points er ensbetydende med, at der i forhold til forældre, hvis børn har haft ophold i institutionen i hele regnskabsåret, i strid med bistandslovens § 73, stk. 2, er afkrævet et beløb, der svarer til forældrebetalingen for opholdet i næsten 2 måneder.

Jeg må efter min gennemgang af sagen lægge til grund, at den afgørelse, som socialministeriet meddelte Dem i sin skrivelse af 20. februar 1980, alene er begrundet i, at de overskridelser af andelen for forældrebetalingen, der er konstateret i den foreliggende sag, andrager mindre end 5 pct. points, og at der således ikke er taget stilling til det rejste tilbagebetalingsspørgsmål på grundlag af en konkret vurdering af forholdene i den foreliggende sag.

Under disse omstændigheder finder jeg ikke at burde give udtryk for min vurdering af tilbagebetalingsspørgsmålet i den foreliggende sag.

Jeg har imidlertid samtidig hermed meddelt socialministeriet, at den afgørelse, socialministeriet meddelte Dem i skrivelsen af 20. februar 1980, efter min opfattelse hviler på et uholdbart grundlag, og jeg har henstillet til socialministeriet, at sagen tages op til fornyet behandling i lyset af de synspunkter, jeg har anført i det foregående, og at socialministeriet meddeler Dem en fornyet afgørelse. Som elementer, der efter min opfattelse navnlig må indgå i den konkrete vurdering af den foreliggende sag, har jeg fundet over for socialministeriet at burde pege på

at overskridelsen for 1977 er ensbetydende med, at der i forhold til forældre, hvis børn har haft ophold i institutionen i hele regnskabsåret, for meget er opkrævet et beløb der svarer til noget mere end en måneds forældrebetaling,

at tilsvarende overskridelser skete i 3 på hinanden følgende budget- og regnskabsår,

at overskridelserne i 1976 og 1977 bl.a. må ses på baggrund af, at forældrebetalingerne ved socialudvalgets møder blev fastsat således, at de udgjorde mere end 35 pct. af de budgetterede driftsudgifter, og at der efter det oplyste ikke af kommunen i noget af de omhandlede år har været gennemført en effektiv budgetkontrol, der kunne sikre imod, at der løbende afkrævedes forældrene et beløb, der sammenlagt oversteg den i bistandslovens § 73, stk. 2, fastsatte grænse på 35 pct.

...«

I en skrivelse til A meddelte socialministeriet, at ministeriet og socialstyrelsen siden bistandslovens ikrafttræden den 1. april 1976 havde besvaret samtlige skriftlige og mundtlige forespørgsler om den nærmere forståelse af »en væsentlig overskridelse« med en henvisning til den regel om overbudgettering på indtil 5 pct., der blev fulgt i praksis efter loven om børne- og ungdomsforsorg. En ændring af denne fortolkning ville efter socialministeriets opfattelse indebære, at forældrebetalingen i samtlige daginstitutioner, hvor der efter den 1. juni 1976 havde været en overskridelse af forældrebetalingen »på op til 5 pct. point«, må optages til fornyet vurdering med eventuel påfølgende regulering i forhold til samtlige forældre. En sådan ordning måtte efter socialministeriets opfattelse anses for administrativt uigennemførlig.

På denne baggrund og med henvisning til den ændring af bistandsloven, der blev gennemført ved lov nr. 91 af 12. marts 1980, henholdt socialministeriet i skrivelsen til A sig til ministeriets tidligere afgørelse i sagen.

Jeg modtog underretning om socialministeriets skrivelse til A, og efter en fornyet gennemgang af sagen anmodede jeg ministeriet om en drøftelse af sagen. Under denne drøftelse gav ministeriet tilsagn om at undergive sagen en fornyet overvejelse. Resultatet af ministeriets fornyede overvejelse forelå ikke ved afslutningen af denne beretning.

Supplerende oplysninger om sagen

Som nævnt i beretningen for 1981 havde jeg efter socialministeriets fornyede afgørelse til A en drøftelse med ministeriet, der gav tilsagn om at tage sagen op til fornyet overvejelse. Baggrunden for, at jeg anmodede ministeriet herom, var, at ministeriet fortsat ikke havde taget stilling til tilbagebetalingsspørgsmålet på grundlag af en konkret vurdering af forholdene i den foreliggende sag.

Socialministeriet indhentede herefter en udtalelse fra socialstyrelsen, der erklærede sig enig med mig i, at der måtte kunne kræves tilbagebetaling i tilfælde, hvor forældrebetalingen i nævneværdig grad havde oversteget de grænser, der var fastsat i bistandslovens § 73.

Efter en konkret vurdering af den foreliggende sag fandt socialstyrelsen ikke, at der var tilstrækkeligt grundlag for at kræve tilbagebetaling. Udgangspunktet for socialstyrelsens vurdering var, at den 5 pct. points overbudgetteringspraksis, som var fulgt før den 1. april 1976, fortsat kunne betragtes som vejledende for, hvilken margin man ved fastsættelsen af forældrebetalingen kunne operere med, før der kunne være tale om en væsentlig overskridelse af den maksimale forældrebetaling, men også i tilfælde, hvor overskridelsen var mindre end 5 pct. points, måtte det vurderes, om der i sagen var særlige forhold, der kunne begrunde tilbagebetaling.

Ved den konkrete bedømmelse af den foreliggende sag, hvor overskridelsen var mindre end 5 pct. points, fandt socialstyrelsen ikke, at der var tilstrækkeligt grundlag for at kræve tilbagebetaling. I udtalelsen til socialministeriet anførte socialstyrelsen sin vurdering af de enkelte omstændigheder, der var fremdraget i sagen.

I skrivelsen til mig og A tilsluttede socialministeriet sig socialstyrelsens udtalelse.

Også under hensyn til de ændringer, der var sket med hensyn til reglerne om fastsættelse af forældrebetaling for daginstitutioner, fandt jeg ikke, at jeg havde fuldt tilstrækkeligt grundlag for at foretage yderligere i sagen.

