

Offentlig børnepasning

Af Kirsten Ketscher

Denne artikel drejer sig om retlig regulering af den offentlige børnepasning. Min behandling af dette emne har et kvinderegtigt perspektiv. Det er min opfattelse, at der er nær sammenhæng mellem kvinders og børns retsstilling. Den offentlige børnepasning har således en stor betydning for vurderingen af på den ene side kvinders traditionelle ret og pligt til at tage sig af deres børn og på den anden side for kvinders tilknytning til det lønnede arbejde.

Artiklen begrænser sig til den børnepasning, der vedrører børn under skolealderen.

I. Behovet for offentlig børnepasning

Det er en almindelig opfattelse, at offentlig børnepasning skal løse konflikten mellem kvinders »gamle« rolle som omsorgsforsørger og kvinders »nye« rolle som pengeforsørger.

Børnepasning indeholder to grundlæggende funktioner: tilsyn og opdragelse. *Tilsyn* er den overvågning af barnet, der sker for at sikre, at barnet ikke kommer noget til og vedrører således først og fremmest barnets fysiske sikkerhed. *Opdragelse* indebærer herudover den påvirkning, der sker for at sikre at barnet lærer visse færdigheder og holdninger så det kan klare sig i livet.

Det har traditionelt været antaget, at mødre er »kvalificerede« til at påtage sig begge funktioner som et led i deres omsorgsforsørgelse af familien. Kvinders nu meget udbredte deltagelse også i familiens pengeforsørgelse har betydet ændringer i kvinders forpligtelser som børneopdragere.

Det fremstilles ofte som om kvinder må *vælge* mellem at være børneopdrager og lønarbejder, idet disse to opgaver ikke kan forenes. Den offentlige børnepasning skal således løse konflikten mellem kvindernes to forpligtelser.

Både før i tiden og nu har kvinder kunnet arrangere sig således, at de kan klare såvel lønarbejdet som børneopdragelsen uden at gøre brug af offentlig børnepasning. Følgende måder kan nævnes:

- 1) Lønarbejde i hjemmet (dagplejemor, syerske etc., maskinskriverske etc.)
- 2) Barnet medbringes på arbejdspladsen
- 3) Ubekvemme arbejdstider
- 4) Barnet efterlades uden tilsyn

1) Lønarbejde i hjemmet

En lang udvikling har medført, at det meste af det lønnede arbejde lægges uden for hjemmet. Funktionen som medhjælpende hustru er i tilbagegang. Skal kvinder udnytte deres uddannelse og i øvrigt få en acceptabel løn findes der kun i marginalt omfang mulighed for at udføre lønnet arbejde i hjemmet, selv om de måtte ønske det. Det er muligt, at den ny teknologi vil medføre, at der bliver et større arbejdsmarked i hjemmet ved skærmterminaler etc.

2) Barnet medbringes på arbejdspladsen

Det er i dag så godt som umuligt at tage sit barn med på arbejdet, idet arbejdspladserne ikke er indrettet herpå. Barnet vil af arbejdsgiveren blive betragtet som et i bedste fald uvedkommende i værste fald forstyrrende vedhæng til moderen. På grund af arbejdets organisering vil moderen også selv ofte betragte det som en ulempe at skulle være sammen med sit barn. Der findes f.eks. en afgørelse vedrørende den betalte børnepasning, der illustrerer dette. En kvinde, der var børnehavepædagog, klagede over, at hendes eget barn var blevet optaget i den institution, hvor hun selv arbejdede. Hun mente, at barnet ville forstyrre hendes arbejde. Socialstyrelsen gav hende medhold heri.

3) Ubekvemme arbejdstider

Ubekvemme arbejdstider er en meget anvendt løsning. Moderen kan f.eks. arbejde om natten eller i de tidlige morgentimer, mens børnene sover og faderen kan føre tilsyn, mens *han* sover.

4) Barnet efterlades uden tilsyn

Moderen kan naturligvis overlade barnet til sig selv, mens hun lønarbejder. Hermed er konflikten mellem omsorgsarbejde og lønarbejdet ikke løst, men den ene mulighed er »valgt«. Situationen, hvor moderen forsømmer sin omsorgsforpligtelse, bør ikke forekomme. Imidlertid er der utvivlsomt en forskel i forskellige samfundsklassers opfattelse af, hvornår små børn kan overlades til sig selv. Det vil være entypisk middelklassenorm, at børn skal passes mere intensivt og op i en højere alder, mens der formentlig i arbejdsmiljøer vil være en tendens til at gøre børn mere selvhjulpne og i en tidligere alder. I det sidste tilfælde er konflikten altså løst.

Det er således muligt at kombinere lønarbejde og pasning af egne børn. Der er imidlertid ikke tvivl om, at tendensen går i retning af, at kvinder finder det na-

turligt at benytte den offentlige børnepasning, også fordi denne er et tilskud og en hjælp til den opdragelse, som de selv påtager sig. Den offentlige børnepasning har således en selvstændig pædagogisk funktion, der ikke har sammenhæng med kvinders lønarbejde.

II. Det offentliges forpligtelse og borgernes individuelle rettigheder i forbindelse med børnepasning som offentlig social service

Her vil jeg kort beskrive de retlige principper, der ligger til grund for udbud og fordeling af dagforanstaltningspladser samt betaling for denne service.

1. Udbuddet af pladser

Som i de øvrige nordiske lande er der heller ikke i Danmark sikret hvert barn en individuel ret til en plads, når moderen (forældrene) måtte ønske det.

I Danmark reguleres kommunernes forpligtelse til at stille pladser til rådighed gennem den sociale bistandslov § 69. Ifølge denne bestemmelse skal kommunerne sørge for, at der findes det nødvendige antal pladser. Bestemmelsen er ikke udtryk for individuelle retspositioner, men pålægger kommunerne en forpligtelse til et vist kollektivt udbud.

På grund af bestemmelsens lidt ufikse formulering »det nødvendige antal«, er bestemmelsen meget ofte blevet misforstået af forældre (og pædagoger), der har ment, at mange kommuner overtrådte bistandsloven, fordi der var ventelister til daginstitutionerne.

Ud fra bestemmelsens forhistorie og placering i bistandsloven har der sådan set aldrig været nogen retlig tvivl om, at »nødvendig« ikke henviste til en individuel rettighed. Selv om ventelister derfor ikke i sig selv kan være et udtryk for, at kommunerne ikke opfylder deres forpligtelse, er det naturligvis af stor interesse at få fastlagt, hvornår det »nødvendige« antal er tilstrækkeligt til at kommunerne opfylder deres forpligtelse.

En Østre Landsretsdøm fra 1980 (U 1980.970Ø) har taget stilling til spørgsmålet. Sagen drejede sig om et erstatningssøgsmaal. Et forældrepar havde anlagt sag mod Københavns kommune om erstatning for tabt arbejdsfortjeneste. Moderen kunne ikke efter endt barselsorlov få en plads til barnet igennem det offentlige børnepasningsudbud. Indtil hun fandt en privat pasningsmulighed, mistede hun 14 dages løn.

Retten fastslog, at § 69 ikke er en individuel rettighed, men at det påhviler den enkelte kommune at afgøre, hvad der skal foretages til opfyldelse af forpligtelsen til at sørge for det nødvendige antal daginstitutioner. En sådan afgørelse beror på et skøn over en række faktorer. I den konkrete sag mente retten, at Køben-

havns kommune havde opfyldt sin forpligtelse, idet retten lagde vægt på det nuværende antal pladser og den udbygning, der fremgik af den sociale planlægning.

Københavns kommune havde på tidspunktet for sagens forløb i 1978 en dækningsprocent for de 0-2-årige på 31%, mens landsgennemsnittet var 19%. I planperioden planlagdes en stigning til 45% med et landsgennemsnit på 29%. Ikke desto mindre fremgik det af sagens oplysninger, at der var næsten 5.000 børn på venteliste, hvoraf knap 3.000 var akutte, d.v.s. havde et umiddelbart behov for en plads.

I den eneste dom, der findes om spørgsmålet, slås det således fast, at selv med et betragteligt antal børn på venteliste opfylder kommunerne sin forpligtelse til at sørge for det nødvendige antal.

En indikation om, hvad der er det nødvendige antal institutioner og bevægelserne i udbuddet kan man i øvrigt få gennem de sociale planer.

Det påhviler kommunerne løbende at justere deres planlægning af udbuddet af social service, herunder børnepasning. Socialministeren (i praksis socialstyrelsen) skal have planerne til gennemsyn og i denne forbindelse påse:

- at kommunernes pligt efter lovgivningen til at tilvejebringe social service er opfyldt
- at de samfundsmæssige hensyn, herunder til ressourceforbruget er tilgodeset.

Såfremt socialstyrelsen finder, at kommunerne ikke har opfyldt deres forpligtelse, kan planen få en bemærkning. Eventuelt kan kommunen få et pålæg om, at planen næste år skal indsendes til egentlig godkendelse. Gennem bemærkning- og godkendelsespraksis er der derfor en mulighed for at få en retlig fastlæggelse af begrebet »det nødvendige antal daginstitutioner«.

Jeg har gennemgået planredegørelser, tilbagemeldingsskrivelser, skrivelser m.v. i perioden 1977-83 med henblik på at finde de kommuner der fik bemærkninger om deres daginstitutionsdækning. Det generelle indtryk er, at der tolereres store forskelle i dækningsprocenter og ventelisternes længde. I begyndelsen af perioden var der mange bemærkninger om for lav dækningsprocent. I 1983 går stort set alle bemærkninger på for høj dækningsprocent, f.eks. havde et par kommuner (i københavnsområdet) dækningsprocenter på over 100. Udviklingen i dækningsprocenterne ses i øvrigt af opstillingen s. 39.

Der har således været en uafbrudt stigende dækningsprocent i perioden. Stigningen har ofte været mindre end planlagt og det faldende børnetal forklarer en del af stigningen. Behovet er ikke steget i samme takt som udbuddet og derfor er det faktisk i dag lettere at få en daginstitutionsplads end for 6 år siden. Dette udtrykkes i kortere eller ingen ventetider. Besparelser på daginstitutionsområ-

Udbygning af offentlig børnepasning i Danmark

	Dækningsprocent	
	0-2 år	3-6 år
78	19	36
79	24	39
80	34	45
81	38	50
82	40	53
83	44	54
(84)	45	55)

det har derfor ikke i første omgang ramt udbuddet af pladser, men har haft andre virkninger, jfr. senere. Modsat den almindelige populære opfattelse har krisen og den store arbejdsløshed altså ikke ført til, at en faldende del af børnene får tilbudt offentlig pasning.

2. Fordeling af pladser

Retsstilling i forhold til de udbudte pladser reguleres efter et *køprincip*: Den enkelte har ret til en plads i køen, d.v.s. optagelse på en venteliste. Pladserne fordeles herefter til de ventende efter et anciennitetsprincip: de ledigblevne pladser tilkommer dem, der har ventet længst, d.v.s. står forrest i køen. Denne hovedregel brydes dog af en række undtagelser, fortrinsregler, som findes i det såkaldte Institutionscirkulære (pkt. 38).

Disse fortrinsregler angiver en række situationer, hvor der er mulighed for at »springe« i køen:

- 1) Børn af enlige, og børn henvist fra andre myndigheder eller speciallæger
- 2) Børn, hvor begge forældre er udearbejdende
- 3) Søskende til børn, der allerede er anbragt i institutionen
- 4) Børn med særlige pædagogiske og sociale behov.

Ved fordeling af pladser skal der endvidere tages hensyn til forældrenes egne ønsker og institutionens ønsker. Cirkulæret angiver ingen vægtning mellem de to situationer, således at det er vanskeligt at sige, hvornår forældrenes ønsker skal gå forud for institutionens og omvendt.

Der findes en række afgørelser om tildeling af plads. I en situation med pladsmangel er det naturligt, at mødre forsøger at få plads ved henvisning til fortrinsreglerne. Disse er imidlertid meget vanskelige at støtte ret på i konkrete tilfælde, idet de stort set dækker situationer, som mange befinder sig i. Det er

f.eks. helt almindeligt, at begge forældre er udearbejdende. Denne betingelse vil hovedparten af alle på ventelisten kunne opfylde. Institutionscirkulæret angiver heller ikke, hvordan fortrinsreglerne skal administreres indbyrdes. Hvilket barn skal foretrækkes ved tildeling af plads: et barn af en enlig eller et barn med særligt pædagogisk behov?

Det er en almindelig foreteelse, at forældre får afslag på at få plads i én institution, men tilbydes plads i en anden. Forældrenes grunde til at foretrække en bestemt institution kan være geografisk begrundet, nærhed til bopæl, eller kan f.eks. være et ønske om en bestemt pædagogisk holdning.

Institutionens grunde til at foretrække nogle børn fremfor andre kan være ønske om en bestemt alderssammensætning, kønsmæssig sammensætning, socialgrupperepræsentation etc. Her synes at være et område, hvor forældrene virkelig kan føle sig trådt over tæerne. Én ting er at få at vide, at der ikke findes nogen pladser i institutionen, en helt anden sag er at få oplyst, at ens barn ikke er »kvalificeret« til den plads, man ellers havde krav på i henhold til køprincippet.

De eksisterende retsregler forekommer mig ganske uegnet til at løse disse konflikter. De giver i hvert fald meget magt til pladsanvisningen (og evt. institutionen) og er så upræcise, at det er meget vanskeligt at bevise, at de skulle være overtrådt.

I betragtning af, hvor stor indflydelse tildeling af plads har på kvinders og børns dagligdag i en lang periode, er der taget alt for få retssikkerhedsmæssige hensyn ved udformningen af regelgrundlaget. Det er vel også betegnende for underprioriteringen af individuelle retssikkerhedspositioner, at visitationsreglerne findes i et cirkulære – en retskilde, borgeren normalt ikke kan støtte ret på.

3. Forældrebetaling

Ifølge bostandslovens § 73 skal forældrene betale for børns ophold i daginstitutioner. Forældrebetalingen skal udgøre 35% af udgifterne ved ophold i institutionen (bortset fra husleje og vedligeholdelse). Betalingen kan enten udregnes på basis af den enkelte institution eller som et gennemsnit for driften af alle institutioner af samme type i kommunen. Anvendes gennemsnitsreglen, betyder det, at betalingen bliver mindre afhængig af, i hvilken konkret institution barnet har fået plads. Mange forældre vil naturligvis alt andet lige foretrække den billige institution, men da forældrenes valgmuligheder, jfr. ovenfor, ofte er ret begrænsede, foretrækker mange kommuner at beregne betalingen som gennemsnitsbetaling. Det er kommunalbestyrelsen, der afgør hvilken betalingsmåde, der skal anvendes.

Betalingen er aldersgraderet således, at børn fra 0-2 år er dyrere at have i institution end børn fra 3-6 år. Betaling fastsættes for et år ad gangen og forhøjelse skal varsles 1 måned før ikrafttræden.

Forældrebetalingen kan nedsættes enten gennem generelle eller individuelle

tilskud.

Kommunen kan yde et generelt tilskud, så betalingen kan blive nedsat for alle forældre. Herudover er det muligt at opnå betalingsnedsættelse/bortfald på individuelt grundlag, f.eks. på grund af lave indtægter eller af socialpædagogiske grunde, fordi betalingen ville vanskeliggøre barnets forbliven i institutionen. Den sidste mulighed anvendes f.eks. over for indvandrerbørn.

På grund af muligheden for at yde generelle tilskud er der store geografiske forskelle på betalingens størrelse: en vuggestueplads varierer fra ca. 600-2000 kr. mdl. og en børnehaveplads ligger mellem ca. 500-1500 kr. mdl.

Daginstitutionsbetaling udgør således en virkelig stor post på en families budget. Fripladsen bortfalder helt ved *skattepligtige* indtægter på 135.000 kr. om året. Ordentlige gennemtænkte betalingsregler burde være en selvfølge. Selv om betalingsreglerne foreligger i en bekendtgørelse har denne retskildeform desværre ikke ansporet til større præcision. Det er f.eks. ganske uklart, *hvem* der egentlig er *betalingspligtig* og *hvem* der *hæfter* for betalingen. Betalingsreglerne anvender udtrykket »forældrene«, men i en række situationer fritager man faktisk faderen for betalingsforpligtelsen, f.eks. hvis han ikke bor sammen med barnet eller er sat i bidrag til barnet. Hvis faderen modsætter sig, at barnet skal i institution er det uklart, om faderen også hæfter eller oven-i-købet er betalingspligtig. I nogle tilfælde har man fortolket forpligtelsen til at gælde forældremyndighedens indehaver, mens man i andre tilfælde har sat sig udover denne afgrænsning.

Reglerne indeholder også en »dyneløfterbestemmelse«, idet det ved beregning af friplads, typisk til moderen er afgørende, om hun er reelt enlig. Lever hun sammen med en mand, som ikke er barnets fader, kan hans indtægt bevirke, at hun mister sin friplads. Det står imidlertid fast, at denne anden mand ikke er betalingspligtig eller hæfter for betalingen. Han har heller ikke forsørgelsespligt over for barnet. Denne betalingsregel virker naturligvis i praksis meget blokerende for kvindernes muligheder for at etablere et nyt samliv.

Der findes mange ankesager vedrørende betalingssspørgsmål. Der har også været et par domstolssager om spørgsmålet. Mange sager drejer sig om principperne for udredningen. Der er ligeledes flere sager der drejer sig om varsling af betalingsforhøjelse, ligesom der er en række sager vedrørende betalingsrestancer, betalingsboykot og tilbagebetaling på grund af arbejdsnedlæggelser i institutionen.

III. Indholdet i den offentlige børnepasning

Den stedfundne udvikling, at børn nu i vidt omfang opdrages på institutioner, indebærer en autonomioverførsel: moderen (forældrene) overfører sine beføjelser til det offentlige. Der er altså sket en udvikling fra privat til offentlig opdra-

gelse. Med André Gorz's terminologi kan dette også betegnes som en udvikling fra selvregulering til fremmedregulering.

Der har, mærkeligt nok, fra kvindebevægelsens side været forbavsende lidt interesse for den indholdsmæssige side af den offentlige børnepasning. Dette skyldes måske, at kvinderne i første omgang har været mest interesseret i institutionernes tilsynsfunktion med henblik på frigørelse fra den ulønnede børneomsorg til lønarbejdet.

Der findes også kun en meget sparsom retlig regulering af daginstitutionernes indhold. Ophold i daginstitutionerne betragtes som et led i »forsorgens udøvelse« og dette betragtes traditionelt ikke som retshandlinger. Med det omfang som institutionerne efterhånden har fået inden for mange livsområder, er det generelt retsvidenskabeligt uholdbart at holde fast ved, at behandling på institutioner ikke har noget med retsregler, retssikkerhed og individuelle rettigheder at gøre. Undersøgelse af den retlige regulering af forsorgens indhold i den offentlige børnepasning og de konflikter, der forekommer der, vil derfor have principiel interesse.

Der findes ingen retsregler, der angiver hvilke færdigheder, man mener, børn skal tilegne sig i institutionen. Der findes ingen krav om et vist aktivitetsniveau, eller, at der udarbejdes planer for arbejdet med børnene. Pædagogerne har i virkeligheden en helt usædvanlig grad af frihed til at bestemme, hvad der skal foregå. Bortset fra et sæt vejledende regler om forældreindflydelse, hvorefter der skal holdes mindst to forældremøder om året, har retsreglerne heller ikke sikret, at forældrene kan få indflydelse på institutionernes opdragelse af barnet.

Reglerne vedrørende opholdet i institutionen vedrører først og fremmest børnenes fysiske sikkerhed, d.v.s. at tilsynsfunktionen er den tættest retligt regulerede, f.eks. i form af sikkerhedskrav til soppebassiner, børneseler m.v.

De få regler, der vedrører opdragelsesfunktionen findes stort set i det ovenfor omtalte institutionscirkulære. Det fastslås, at legemlig revselse ikke er et egnet opdragelsesmiddel, og det er derfor udelukket at tildele barnet slag eller smertevoldende straf. Herudover er handlinger og udtalelser, der kan virke ydmygende for barnet ikke tilladt, og pædagogerne må ikke påtvinge børnene en ensidig livsopfattelse. Positive instrukser, om hvad der *skal* gøres med børnene, i modsætning til, hvad der *ikke* må gøres, findes kun nævnt i almindelige vendinger som f.eks. at børnene skal lære at arbejde i grupper.

1. Typer af konflikter i forbindelse med ophold i daginstitutioner

Konflikter i forholdet mellem institution og barn er i princippet mulige i præcis de samme situationer som i forholdet mellem børn og forældre. Der kan forekomme konflikter om den pædagogiske linje mellem forældre og pædagoger på

præcis samme måde som forældrene indbyrdes kan være uenige om, hvordan barnet skal opdrages. Der findes ingen specielle regler, der angiver, hvorledes disse konflikter skal løses. Her må man altså applicere forvaltningsrettens almindelige regler, hvilket ofte kan være utilfredsstillende, fordi det vil være uklart, hvad de almindelige regler går ud på.

1.1. Konflikter vedr. behandlingen af det enkelte barn

Sådanne sager vedrører ofte afvisning af barnet på grund af sygdom. Her er problemet dels smittefaren og dels at et sygt barn er mere tidskrævende. F.eks. blev et barn med benet i gips afvist fra institutionen med den begrundelse, at han var for tidskrævende. En sådan afvisning er ret indgribende for barnet. I den konkrete situation betød det, at han ikke kunne komme i institution i 6 uger samt at hans forældre måtte sætte sig i sving for at finde andre pasningsmuligheder. Socialstyrelsen kom dog frem til, at barnet ikke kunne afvises fra institutionen.

Andre typer sager vedrører straffeanstaltninger over for »uartigheder«. Der findes sager vedrørende formening af adgang til bestemt legetøj, overflytning til andre børnegrupper, isolering af barnet i form af, at de andre børn ikke må lege med hende/ham, og karantæne fra institutionen i en vis periode, altså en tidsbegrænset bortvisning.

Sager af denne karakter er naturligvis yderst ømfindtlige. Socialstyrelsen er meget tilbageholdende med at komme med egentlige afgørelser, men indskærper, at hovedprincippet er, at personalet skal samarbejde med forældrene og finde en løsning i fællesskab.

En tredje type sager er de tilfælde, hvor barnets forhold, f.eks. at barnet viser tegn på forsømmelse, giver anledning til at institutionen indberetter dette til socialforvaltningen i henhold til bistandslovens regler om beskyttelse af børn og unge. Situationen kan også være den omvendte, nemlig at socialforvaltningen retter henvendelse til institutionen, f.eks. fordi moderen modtager kontanthjælp og måske er i gang med en behandlingsplan. Institutionen virker i disse tilfælde som en del af det sociale overvågnings- og hjælpesystem. Mødrene (forældrene) bliver ofte oprørte over disse kontakter, særlig hvis det sker uden forudgående orientering. En sag vedrørte således en enlig mor, hvis dreng var udtillæns i institutionen, slog de andre børn o.s.v. Moderen blev en dag ringet op af socialforvaltningen, der ville aftale et hjemmebesøg. Hun blev meget ulykkelig, idet institutionen ikke havde nævnt over for hende, at de synes at problemerne med drengen var så store, at de ville sætte socialforvaltningen i gang med hjælpesforanstaltninger. Hun så ingen anden udvej end, at tage barnet ud af institutionen i forbindelse med, at hun flyttede til en anden kommune.

I alle sådanne situationer er det naturligvis vanskeligt at afgøre, hvem der har ret. Men det må fastslås, at institutionerne har ganske stor mulighed for at defi-

ner et barn som afvigende fremfor at undersøge, om det er institutionens arbejde eller personale, der kunne være årsag til problemerne. Forældre og særligt enlige mødre er uhyre sårbare og forsvarsløse i disse situationer, hvis ikke sagsbehandlingen foregår på en rimelig måde.

Endelig findes der en række sager om institutionernes åbningstid. Åbningstider hører i øvrigt ind under kommunalbestyrelsens kompetence som en politisk afgørelse om serviceniveauet. Institutionerne skal have åbent minimum 4 timer om dagen. I forbindelse med personalebesparelser sker det, at de daglige åbningstider indskrænkes, at der indføres lørdagslukning, ferielukning o.lign. Dette vil naturligvis være indgribende over for forældre, hvis arbejds- og ferietider ikke følger de nye tider. Ofte vil de heller ikke få betalingsrefusion. Indskrænkning af åbningstiderne bliver derfor en merudgift til børnepasning.

1.2. Konflikter vedr. aktiviteterne i institutionen

Denne type konflikter drejer sig f.eks. om valg af materialer (legetøj) i institutionen, og den ideologiske påvirkning af børnene. Ligesom der kan være konflikter om omfanget af forældreindflydelsen. Der findes tilsyneladende ret få sager om denne type konflikter. Det har undret mig en del. En forklaring kan naturligvis være, at der ikke er nogle konflikter.

Imidlertid tror jeg snarere, at der er tale om et retskildemæssigt problem. Reglernes indretning opmuntrer ikke til at sådanne sager bliver bragt frem. Hvis der ikke er konkrete konflikter i forhold til eget barn er forældrene meget tilbageholdende med at kritisere institutionen på et generelt eller principielt plan, af angst for, at det skal gå ud over barnet.

De få sager, jeg indtil videre har stødt på, drejer sig om forældrerådsrepræsentation, hvor det skinner lidt igennem, at en forældregruppe forsøger at komme ind i rådet/bestyrelsen på grund af utilfredshed med institutionens arbejde. I en anden sag var en fader utilfreds med, at institutionen foretog udflugter til fabrikker og arbejdspladser i øvrigt. En formentlig helt atypisk klagesag drejede sig om, at en i øvrigt udenforstående, på grundlag af en radioudsendelse, klagede over, at personale og børn dansede nøgne rundt sammen for at børnene kunne lære om det nøgne legeme. Det mente socialstyrelsen dog ikke kunne være tilladt, og altså heller ikke, hvis forældrene var enige heri, cfr. herved ovenfor under 1.1.

1.3. Besparelser inden for daginstitutionsområdet

Heller ikke den offentlige børnepasning er gået fri i de almindelige sparebestræbelser, der præger det offentliges virksomhed.

Som nævnt ovenfor har besparelserne stort set ikke indebåret en lavere dækningsprocent og der oprettes stadig nye pladser.

Besparelserne rammer først og fremmest dagforanstaltningernes kvalitet.

Det er karakteristisk, at de fleste besparelser har kunnet gennemføres uden særlige ændringer i retsgrundlaget, netop fordi hele området er så sparsomt reguleret. Dette har betydet, at de diskussioner, og den offentlighed, der følger med et lovforslag ikke har fulgt besparelsesforslagene til dørs. Det drejer sig f.eks. om følgende tiltag:

- flere indskrevne børn
- nedlæggelse af institutioner og overflytning af børnene til andre med en mere effektiv ressourceudnyttelse som mål
- nedsættelse af de generelle kommunale tilskud
- forhøjelse af forældrebetalingen
- nedsættelse af driftsudgifterne, f.eks. nednormeringer
- besparelser på materiale og aktivitetskonto
- etc.

Besparelserne rammer således først og fremmest selve opholdet i institutionen, og kan derfor og vil ofte medføre kvalitative forringelser, men dog således at tilsynsfunktionen kan gennemføres, mens opdragelsesfunktionen nedprioriteres. Når dette har kunnet lade sig gøre så forholdsvis let, mener jeg at det hænger sammen med den manglende retlige regulering af institutionernes materielle indhold. Ingen ved faktisk helt konkret, hvad børnene mister ved besparelserne.

IV. Fremmed børnepasning i den offentlige rets eller privatrettens retsformer?

På venstrefløj og også i mange dele af kvindebevægelsen er det et dogme, at dagforanstaltninger skal være en *offentlig service*. Personalet skal helst have pædagogisk uddannelse. Således er »dagplejemødre« ikke god tone og kan kun betragtes som en nødløsning og 2.kl. pasningsmulighed. Endnu værre er dog de »sorte« dagplejemødre, d.v.s. kvinder, som passer børn for andre uden for det offentlige system, og som man mistænker for ikke at betale skat.

Jeg har forsøgt at skitsere at den retlige regulering af den offentlige dagforanstaltningsservice er mangelfuld og at retsreglerne ikke er indrettet på den enkelte krav til retssikkerhed, hverken materielt eller processuelt.

En af kvinderektens opgaver er at efterprøve venstrefløjens og kvindebevægelsens dogmer. Derfor vil jeg som et tankeeksperiment forestille mig børnepasning reguleret som et forbrugerretligt område, d.v.s. som en privat service. det er nemlig ikke uden videre sikkert, at den offentlige ret altid vil give kvinder bedre retspositioner end den private ret.

Allerede i dag er der et stort privat marked for dagforanstaltninger, alene af

den grund at det offentlige udbud ikke slår til.

En stor del af de offentligt finansierede daginstitutioner er i og for sig private (nemlig organiseret som selvejende institutioner), f.eks. menighedsbørnehaver, arbejdspladsbørnehaver, etc., men de føres ind under den offentlige ret gennem de overenskomster, som kommunerne indgår med dem for på den måde at dække pasningsbehovet. På næsten alle måder vil forældre være stillet på samme måde i forhold til disse selvejende institutioner som hvis børnene havde plads i en kommunal børneinstitution. Fordel/ulempen (alt efter hvordan man ser på det) ved disse institutioner, er at de har lov at have en ideologi, af f.eks. i kristen eller politisk variant. Herudover er det en bestyrelse og ikke kommunen, der har den egentlige ledelse. Overenskomsten angiver betingelserne for den kommunale dækning af driften. Forældrebetalingen skal følge de almindelige regler. Her er altså kun tale om »uegentlige« private institutioner.

I.h.t. bistanstloven er det i dag tilladt at have to børn i dagpleje uden offentlig tilladelse og op til 5 børn med tilladelse fra det sociale udvalg, ligesom der med tilladelse kan etableres dagplejehjem med mere end 5 børn. Det påhviler de sociale myndigheder at føre tilsyn med disse private ordninger af hensyn til børnenes sikkerhed og sundhed, men betaling og indhold af ordningerne er i øvrigt en helt privat affære.

Der findes naturligvis også en række pasningsarrangementer, der ikke har karakter af betalt arbejde eller i hvert fald kun i mindre omfang. Jeg tænker f.eks. på nabo- og familiearrangementer og store skolepiger, der har småjobs med at passe børn nogle timer hver dag.

Hvilke principper vil danne grundlag for den retlige regulering af dagforanstaltninger, hvis disse blev henført til forbrugerretten?

Jeg har forsøgt at skille nogle karakteristika ud fra henholdsvis den offentligretlige og privatretlige regulering og stille dem op over for hinanden.

OFFENTLIG SERVICE	PRIVAT SERVICE
Klient	Forbruger
Politisk prioritering	Markedsprincip
Stram organisation	Flexibel organisation
- Sammenhæng ml. betaling og ydelse	+ Sammenhæng
+ Fripladser	- Fripladser
+ Kommunalt tilsyn	+ Kommunalt tilsyn
Kommunal kontrol	Forbrugerklagenævn
Indhold: Fastlægges ensidigt	Indhold: Kan aftales
Risiko for nedlæggelse	Risiko for nedlæggelse
Svær at etablere	Den enkelte kan etablere
-	-
-	-

Klienten bliver herefter til forbruger. Udbuddet sker efter et markedsprincip i stedet for som politisk prioritering. Den stramme offentlige organisation kan blive til en flexibel organisation. Hvad angår betalingen for dagforanstaltninger, så er der i den offentlige service stort set ingen sammenhæng mellem betaling og forbrug. Kan man ikke betale mister barnet ikke sin plads, omvendt betyder det også, at man normalt ikke får betalingsrefusion ved arbejdsnedlæggelser eller når institutionen af anden grund ikke kan fungere. I forbrugerretten kan man naturligvis ikke anvende en service uden at betale, og restancer vil derfor medføre at ydelsen inddrages. Det giver naturligvis derfor også sig selv, at det normalt kun vil være muligt at opnå friplads i en offentlig service. Der vil være kommunalt tilsyn i alle tilfælde, men man kan forestille sig, at kontrollen med de private institutioners drift ikke skulle være i det kommunalretlige system, men f.eks. skulle varetages ved forbrugerklagenævn.

I den offentlige service fastlægges indholdet ensidigt, mens det vil være muligt at aftale indholdet i den private service. Man kan naturligvis risikere, at den private service nedlægges, idet den private ikke er forpligtet til at drive denne service. Imidlertid ved vi, at denne risiko også findes inden for den offentlige service, dog med den væsentlige forskel, at det offentlige normalt vil være forpligtet til at stille en anden pasningsmulighed til rådighed.

Endelig er den offentlige beslutningsproces vedrørende etablering af en institution meget langtrukken, hvilket ikke behøver at kendetegne den private etablering i samme omfang.

Formålet med denne sammenstilling af de former for retlige principper kunne også være at inspirere til nogle retlige blandingsformer. Hvem siger, at det ikke kan være en god kvinderetlig strategi, at låne nogle retsprincipper fra privatretten og overføre til den offentlige service?

Jeg vil ikke romantisere forbrugerrettens fordele inden for børnepasningsområdet, for det er trods alt en særlig service og jeg har *ikke* sagt, at vi skal ud og støtte de almindelige privatiseringsbestrebelse. Men det må være tilladt at forholde sig mere nuanceret og reflekteret til hvilke retsformer der kan anvendes til opfyldelsen af kvinders (forældres) behov for, at fremmede passer deres børn.

Til illustration af problemstillingen kan jeg slutte med at henvise til en meget tankevækkende artikel af Henrik Bang: Forbrugerbeskyttelse og velfærdspolitik (Retfærd nr. 22 s. 20). Han afslutter den således: »I betragtning af de hensyn, der faktisk *ikke* tages til retssikkerhed inden for velfærdsapparatet, kan man ikke påstå, at borgerne lider større tab ved at blive konverteret til forbrugere.«

LITTERATUR

- Henrik Bang: Forbrugerbeskyttelse og Velfærdspolitik, Retfærd nr. 22 om forbrugerret, Kbh. 1983.
- Kirsten Ketscher: Daginstitutioner – en service for børn eller kvinder? Årbog for Kvinderet, Kbh. 1980.
- Kirsten Ketscher: Pas på hinanden eller pas dig selv, Retfærd nr. 24 om Børneret, Kbh. 1983.
- André Gorz: Økologi og Frihed, Politisk Revy, Kbh. 1979.
- Lov om social bistand, lovbkg. nr. 413 af 5/7/84 med senere ændringer.
- Betaling for ophold i daginstitutioner m.v. for børn, bkg. nr. 541 af 16/11/83 med senere ændringer.
- Institutioner under kommunerne, soc.min.cirk. af 29/3/76 med senere ændringer.
- Socialstyrelsen: Redegørelserne for den sociale planlægning 1977-84.