



Ankestyrelsens brev til
Hedensted Kommune

25. februar 2025

Tilsynsudtalelse om etablering af stordagplejer i andre lokaler end dagplejerens eller børnenes private hjem

J.nr. 22-30370

Ankestyrelsens tilsyn med kommuner og regioner vender hermed tilbage i sagen om Hedensted Kommunes praksis i forhold til etablering af dagplejeordninger med op til 10 børn (stordagpleje) i andre lokaler end dagplejerens eller børnenes private hjem.

Ankestyrelsen
7998 Statsservice

Tel +45 3341 1200

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

EAN-nr.:
57 98 000 35 48 21

Åbningstid - reception:
man-fre kl. 9.00-15.00

Åbningstid - telefon:
man-tir kl. 9.00-15.00
ons lukket
tor-fre kl. 9.00-15.00

Sagen har givet Ankestyrelsen anledning til at vurdere, om Hedensted Kommunes praksis for brug af stordagplejer er i overensstemmelse med dagtilbudsloven.

Resumé

Ankestyrelsen har til brug for vurderingen af spørgsmålet om lovligheden af Hedensted Kommunes dispositioner fundet det nødvendigt at indhente vejledende udtalelser fra ressortministeriet, Børne- og Undervisningsministeriet, om fortolkningen af dagtilbudslovens § 21.

På baggrund af udtalelser fra Børne- og Undervisningsministeriet vurderer Ankestyrelsen, at Hedensted Kommunes praksis for etablering af stordagplejer ikke er i strid med dagtilbudslovens § 21.

Vi beklager den lange sagsbehandlingstid.

Sagens oplysninger

Ankestyrelsen modtog den 30. juni 2022 en henvendelse fra [A].

[A] oplyste, at Hedensted Kommune havde oprettet et antal stordagplejer uden for dagplejerens eller børnenes private hjem.

Ankestyrelsen bad den 25. oktober 2022 Hedensted Kommune om en udtalelse.

Hedensted Kommune sendte den 14. november 2022 en udtalelse.
Følgende fremgår blandt andet af udtalelsen:

"I henhold til dagtilbudslovens §21, stk. 1 kan der oprettes dagpleje i andre lokaler end der, hvor barn eller dagplejer har en direkte tilknytning, såfremt lokalerne er placeret i barnets hjemlige miljø. Hedensted Kommune har oprettet disse tilbud i henhold til en fortolkning af lovgivningen, hvor børnenes hjemlige miljø forstås som tilbuddets geografiske placering i barnets nærområde. Alle otte stordagplejeordninger er beliggende i barnets eget nærmiljø. Stordagplejernes beliggenhed betyder, at børn og dagplejere indgår som en del af lokale nærmiljø og fællesskab, og har tæt relation til enten den lokale børnehave, skole eller bymidte. Det betyder at børnene møder andre fra nærmiljøet, og kan benytte de tilbud, som lokalområdet tilbyder. Hedensted Kommune er således af den overbevisning, at lovgivningen lægger op til fortolkning af forståelsen af §21, stk. 1, hvor lokaler i børnenes hjemlige miljø forstås som tilbuddets geografiske placering i barnets nærområde. Denne fortolkning understøttes af [A]’s klage, som ser bort fra de tre stordagplejer: Stordagplejen Tumlebakken, Stordagplejen i Hjortsvang samt Stordagplejen Dalbyvej, jf. bilag 1 i klage. Disse tre tilbud adskiller sig fra de øvrige ved, at de er placeret i parcelhuse i boligkvarterer i børnenes nærmiljø.

Godkendelse og tilsyn med stordagpleje

Inden der kan modtages børn i stordagplejen, godkender ledelsen i dagplejen tilbuddet for at sikre gode forhold og kvalitet i tilbuddet. Dette omfatter godkendelse af de fysiske rammer, dagplejerens personlige kvalifikationer, og om forholdene er egnede til dagpleje. Herunder bl.a. om de fysiske rammer, de sanitære forhold og de udendørs legemuligheder og faciliteter, er forsvarlige og hensigtsmæssige til formålet.

Hedensted Kommune fører tilsyn med alle dagplejer, stordagplejer og dagtilbud. Herunder anvendes det forskningsvaliderede kvalitetsmåleredskab "KIDS" til at måle kvaliteten i de pædagogiske læringsmiljøer. Målingen foretages af en uvildig

observatør. På baggrund af disse kan konkluderes, at der er et højt kvalitativt niveau i stordagplejerne.

Yderligere kan oplyses, at der føres pædagogisk tilsyn med stordagplejen, således der både er faglighed, pædagogisk tilsyn og uvildigt tilsyn, samt at der er pædagogisk personale tilstede 4,5 time ugentlig fra dagplejepædagogerne.

Efterspurgt tilbud

Dagtildudslovens §1 foreskriver, at Hedensted kommune skal give familier fleksibilitet og valgmuligheder med hensyn til forskellige typer af tilbud og tilskud, så familien så vidt muligt kan tilrettelægge familie- og arbejdsliv efter familiens behov og ønsker. Tilbuddet med stordagpleje er én måde at efterleve dagtildudslovens formålsparagraf og tilbuddene er særdeles eftertragtede og vellidte blandt kommunens forældre.

Stordagplejen giver forældre mulighed for at vælge et nært og hjemligt miljø til deres barn, samtidig med der er en anden form for fleksibilitet i f.eks. åbningstider og pasning, når en dagplejer er syg eller har ferie.

Ligeledes gør den aktuelle rekrutteringsudfordring sig ikke gældende i forhold til at rekruttere medarbejdere til stordagplejerne. Hedensted Kommune oplever et højere antal ansøgere til stillingerne i stordagplejen, mens det samtidigt er stadigt sværere at rekruttere dagplejere til eget hjem. Samtidig kan der konstateres en bevægelse i retning af, at flere dagplejere i eget hjem søger stillingerne i stordagplejen på grund af arbejdsvilkårene og det kollegiale fællesskab.

På baggrund af ovenstående vurderer Hedensted Kommune at have handlet i henhold til forskrifterne i dagtildudsloven, særligt §21, stk. 1 hvorfor vi ser frem til en afklaring i henhold til klagen."

På baggrund af Hedensted Kommunes svar bad Ankestyrelsen den 16. december 2022 Børne- og Undervisningsministeriet om en udtaelse.

Børne- og Undervisningsministeriet sendte den 17. marts 2023 en udtaelse. Følgende fremgår af udtaelsen:

"[...]

5. Det fremgår af dagtildudsloven, jf. lbk. nr. 985 af 27. juni 2022, at dagtilbud kan etableres som institutioner, jf. § 19, stk. 1. Dagtilbud kan desuden etableres som dagpleje i dagplejerens eller børnenes private hjem eller i andre lokaler i

børnenes hjemlige miljø. Dagpleje, der anvendes til midlertidig pasning af børn, kan dog etableres i andre lokaler end dagplejerens hjem, børnenes hjem eller børnenes hjemlige miljø. I dette tilfælde er det et krav, at pasningen sker som følge af midlertidig fravær af kortere varighed hos børnenes egen dagplejer, jf. § 21, stk. 1. Kommunalbestyrelsen skal godkende private hjem og andre lokaler til brug for dagpleje, jf. § 22, stk. 1. Der kan i den enkelte dagpleje modtages op til fem børn. Varetages dagplejen af flere personer, kan kommunalbestyrelsen beslutte, at der i dagplejen kan modtages op til 10 børn, jf. § 22, stk. 2.

6. Særligt vedrørende selve etableringen af dagpleje fremgår det af de specielle bemærkninger til den seneste affattelse af § 21 med lov nr. 630 af 11. juni 2010, jf. L 176 2009-10, tillæg A, side 17, at *"dagtilbud kan etableres som dagpleje. Dagpleje adskiller sig fortrinsvis fra daginstitutioner ved, at pasningen omfatter et mindre antal børn, og at pasningen som oftest foregår i private hjem. Dagpleje kan etableres i dagplejerens private hjem, børnenes private hjem eller i andre velegnede lokaler i børnenes hjemlige miljø, eksempelvis i boligbebyggelse, bofællesskaber. Det forudsættes, at dagplejeren eller barnet har tilknytning til de lokaler, der benyttes til dagplejen."*

7. For så vidt angår adgangen til at etablere dagpleje, der anvendes til midlertidig pasning af børn i andre lokaler end dagplejerens hjem, børnenes hjem eller børnenes hjemlige miljø efter § 21, stk. 1, 2. pkt., er formålet med bestemmelsen at understøtte mulighederne for, at kommunalbestyrelsen kan tilbyde fleksible løsninger, hvis den faste dagplejer ikke kan passe børnene. Af de almindelige bemærkninger i lovforslagets afsnit 3.4, jf. L 176 2009-10, tillæg A, side 8 fremgår uddybende: *"Der har i flere kommuner været søgt løsninger til at gøre dagplejen mere fleksibel og mindre sårbar for børn og forældre, når den faste dagplejer ikke kan passe børnene. Blandt andet har der været anvendt såkaldte gæstedag-plejehuse med faste dagplejere tilknyttet. Gæstedagplejehusenes formål har været at fungere som alternativt pasningssted for børn, hvis egen dagplejer er fraværende. Fordelene har været, at børnene fra et dagplejehjem samlet kan passes et sted, og at det er muligt fast at tilbyde alternativ pasning ét sted, hvor*

dagplejepersonale og rammerne er kendte for børnene og forældrene." Af de specielle bemærkninger til § 21, stk. 1, 2. pkt., jf. L 176 2009-10, tillæg A, side 17-18, fremgår, at bestemmelsen "under nærmere betingelser giver adgang til, at dagpleje kan foregå i lokaler, der ikke er dagplejerens hjem, børnenes hjem eller andre lokaler i børnenes hjemlige miljø. Adgangen foreslås afgrænset til ét tilfælde: dagpleje, der anvendes til pasning af børn, hvis faste dagplejer er midlertidigt fraværende af kortere varighed. Heri ligger, at følgende betingelser skal være opfyldt for at bestemmelsen kan finde anvendelse:

Dagplejen efter den foreslæde § 21, stk. 1, 2. pkt., skal anvendes til pasning af børn, der allerede er optaget i en dagpleje oprettet efter bestemmelsens 1. pkt. Dagplejen efter den foreslæde § 21, stk. 1, 2. pkt., skal være etableret med det formål at drive midlertidig pasning af børn, der ikke kan passes af egen dagplejer, fordi dagplejeren er midlertidigt fraværende af kortere varighed."

8. Det fremgår af vejledning om dagtilbud m.v. nr. 9109 af 27. februar 2015, pkt. nr. 246 om dagplejens kendeteogn, at dagplejen fortrinsvis adskiller sig fra daginstitutioner ved, at pasningen omfatter et mindre antal børn, og at pasningen som udgangspunkt foregår i enten dagplejerens eller børnenes private hjem. Det forudsættes, at dagplejeren eller barnet har tilknytning til det hjem eller lokale, der benyttes til dagplejen. Dette betyder, at dagplejen skal etableres i dagplejerens private hjem, børnenes private hjem eller i andre velegnede lokaler i børnenes hjemlige miljø, eksempelvis i boligbebyggelse eller bofællesskaber i børnenes hjemlige miljø.
9. Adgangen til at etablere dagpleje i andre lokaler i børnenes hjemlige miljø blev indført med lov om ændring af lov om social bistand nr. 277 af 2. maj 1990 (Øget fleksibilitet med hensyn til dagpasningsordninger for børn samt tilskud til private pasningsordninger). Inden lovændringen var der alene adgang til at modtage børn i dagpleje i private hjem. Ved lovforslagets fremsættelse blev der i lovteksten foreslået en adgang til at etablere dagpleje også i "andre lokaler". Under udvalgsbehandlingen blev dette udvidet med ordene " i børnenes hjemlige miljø", se nærmere under pkt. 12.

10. Af bemærkningerne til det oprindelige lovforslag fra 1990, fremgår af de almindelige bemærkninger, jf. L 61, 1989-90, tillæg A, spalte 1621-1623, at forslaget havde til formål at afhjælpe de på daværende tidspunkt stigende ventelister til pasning af børn ved at satse på en øget mulighed for, at bestående rammer og ressourcer kunne udnyttes bedre, hvilket forudsatte, at kommunerne fik mere fleksible rammer til at tilrettelægge en lokal daginstitutionspolitik tilpasset lokale behov og muligheder. På baggrund af en række forslag fra de kommunale organisationer blev kommunernes handlemuligheder derfor foreslået forbedret på en række områder, herunder bl.a. med en udvidelse af muligheden for at etablere dagplejeordninger i et hjemligt miljø. Herom fremgår uddybende, at "*Den traditionelle dagpleje etableres i dagplejerens eget hjem. For at øge mulighederne for at etablere pasningstilbud for børn foreslås, at dagplejen ikke nødvendigvis skal finde sted i plejerens hjem, og at det tillige skal være muligt at udnytte velegnede lokaler i børnenes hjemlige miljø, f.eks. i kollektiver og bofællesskaber, i boligbebyggelsen eller i et af børnenes hjem. Loven foreslås derfor ændret således, at dagplejen kan etableres på andre måder end i private hjem, og at der i dagplejen kan være op til 10 børn, når der er mere end en person om pasningen. Når flere dagplejere indgår i en ordning med op til 10 børn, skal de hver for sig kunne godkendes som dagplejere. Dagplejen skal fortsat være en ordning, der omfatter et begrænset antal børn og etableres i et hjem eller i børnenes hjemlige miljø, og det forudsættes, at kommunerne sikrer sig, at de pasningsmæssige rammer er forsvarlige, herunder at de fysiske rammer er egnet til at modtage det antal børn, som dagplejen godkendes til.*"

11. Det fremgår desuden, at der under 1. behandlingen af lovforslaget, jf. L 61, 1989-90, tillæg F, spalte 1808-1809 og 1814-1815, blev udtrykt politisk ønske om, at børn skal passes så nær det hjemlige miljø som muligt, eller så tæt på forældrenes arbejdsplass, som det nu kan lade sig gøre ud fra en betragtning om, at jo kortere transporttid, jo mere tid får forældrene sammen med deres børn (KF), og at der er brug for fleksibilitet, både når det gælder åbningstider, og hvorvidt man kan indrette sig i nærmiljøet (V).

12. Under udvalgsbehandlingen, jf. L 61, 1989-90, tillæg B, spalte 1711-1720; betænkning til lovforslag nr. L 61, afgivet af Socialudvalget den 5. april 1990, blev den foreslæde adgang til at etablere dagpleje i "andre lokaler" udvidet med ordlyden "i børnenes hjemlige miljø". Af bemærkningerne til ændringsforslag nr. 1, fremgår, at "*Med ændringsforslaget præciseres det, at når en dagpleje etableres uden for en dagplejers eget hjem, skal lokalerne være placeret i barnets hjemlige miljø*". Det fremgår supplerende af betænkningen, at Socialdemokratiet (S) under udvalgsbehandlingen bemærker, at "*Det bliver fastslået, at dagpleje som udgangspunkt skal foregå i dagplejerens eget hjem. Den kan foregå andre steder, men betingelsen er så, at det er i barnets nære hjemlige miljø.*" Herudover bemærker Fremskridtspartiet (FP), at "*Mindretallet kan tilslutte sig, at dagplejen skal foregå så tæt på det hjemlige miljø som muligt.*"
13. Siden adgangen til at etablere dagpleje i andre lokaler i barnets hjemlige miljø blev indført i lov om social bistand i 1990, jf. pkt. 10-12, er denne adgang videreført i uændret form frem til den nuværende bestemmelse i dagtilbudslovens § 21, stk. 1. Det skal bemærkes, at det ved overgangen fra lov om social bistand til lov om social service, jf. lov nr. 454 af 10. juni 1997, af de specielle bemærkninger til § 9, jf. L 229, 1996-97, tillæg A, spalte 4945, fremgår, at bestemmelsen svarer til den oprindelige bestemmelse i bistandsloven. For så vidt angår lokaler til dagplejen fremgår dog som noget nyt supplerende af bemærkningerne, at "*En forudsætning for godkendelse af lokaler til brug for den kommunale dagpleje er, at enten dagplejeren eller barnet har tilknytning til de lokaler, der benyttes.*" Det er ikke nærmere uddybet, hvad der menes med "tilknytning til de lokaler, der benyttes". Ved bestemmelsens overgang fra lov om social service til lov om dag-, fritids- og klubtilbud m.v. til børn unge (dagtilbudsloven), jf. lov nr. 501 af 6. juni 2007, fremgår af de specielle bemærkninger til § 21, stk. 1, jf. L 170, 2006-07, tillæg A, spalte 5857, at bestemmelsen "*fastsætter krav til organisationsform. Dagtilbud kan etableres i private hjem eller i andre velegnede lokaler i børnenes hjemlige miljø, eksempelvis i boligbebyggelse, bofællesskaber eller et af børnenes hjem. Dagplejen adskiller sig fortrinsvis fra daginstitutioner ved, at pasningen omfatter et mindre antal børn, og at pasningen som oftest foregår i private hjem. Det*

forudsættes at dagplejeren eller barnet har tilknytning til de lokaler, der benyttes til dagplejen."

14. Af øvrig relevans for besvarelsen af Ankestyrelsens spørgsmål fremgår det af dagtilbudslovens §§ 5 og 5 a, at kommunalbestyrelsen skal føre tilsyn med indholdet i såvel daginstitutioner som dagpleje m.v., herunder det pædagogiske indhold. Tilsyn med det pædagogiske indhold skal føres med udgangspunkt i det pædagogiske grundlag i den pædagogiske læreplan efter lovens § 8. Endelig fremgår det af dagtilbudslovens § 1, nr. 2, at formålet med loven bl.a. er, at give familien fleksibilitet og valgmuligheder med hensyn til forskellige typer af tilbud og tilskud, så familien så vidt muligt kan tilrettelægge familie- og arbejdsliv efter familiens behov og ønsker.
15. Til brug for Ankestyrelsens vurdering kan Børne- og Undervisningsministeriet således fremhæve, at det fremgår direkte af dagtilbudsloven, at dagpleje kan etableres i andre lokaler i børnenes hjemlige miljø. Af de seneste bemærkninger til bestemmelsen fremgår, at dagpleje adskiller sig fortrinsvis fra daginstitutioner ved, at pasningen omfatter et mindre antal børn, og at pasningen som oftest foregår i private hjem eller i andre velegnede lokaler i børnenes hjemlige miljø, eksempelvis i boligbebyggelse, bofællesskaber. Det er desuden en forudsætning, at dagplejeren eller barnet har tilknytning til de lokaler, der benyttes til dagplejen.
16. For så vidt angår afgrænsningen af "andre lokaler i børnenes hjemlige miljø" fremgår det uddybende af de oprindelige bemærkninger til bestemmelsen, at det skal være muligt at udnytte velegnede lokaler i børnenes hjemlige miljø, f.eks. i kollektiver og bofællesskaber, i boligbebyggelsen eller i et af børnenes hjem. Derudover blev kravet om, at de andre lokaler skulle være placeret "i barnets hjemlige miljø" tilføjet igennem et ændringsforslag ved Socialudvalgets behandling af det oprindelige lovforslag. Af de tilhørende bemærkninger til ændringsforslaget fremgår, at ændringen havde til formål at præcisere, at når en dagpleje etableres uden for en dagplejers eget hjem, skal lokalerne være placeret i barnets hjemlige miljø. Af de tilhørende politiske drøftelser - såvel ved 1. behandlingen af lovforslaget, som under udvalgsbehandlingen - fremgår, at drøftelserne om det hjemlige miljø bl.a. omtaler et

ønske om, at dagplejens placering er så tæt på barnets hjemlige miljø som muligt.

17. På baggrund af lovens ordlyd og bemærkninger vurderer Børne- og Undervisningsministeriet, at det ikke kan udledes af hverken bestemmelsens ordlyd eller de tilhørende forarbejder, at "andre lokaler i børnenes hjemlige miljø" skal forstås som en snæver undtagelsesmulighed. Beslutningen om hvorvidt et lokale kan anvendes til dagpleje skal derfor efter ministeriets vurdering bero på en konkret vurdering af lokalets placering i – eller så tæt på barnets hjemlige miljø som muligt, ligesom de eksempler på lokaler, der opremses i såvel de oprindelige som i de nuværende bemærkninger ikke angiver en udtømmende liste.
18. For så vidt angår forudsætningen om, at dagplejeren eller barnet skal have tilknytning til de lokaler, der anvendes til dagplejen, jf. pkt. 6, 8 og 13, fremstår det efter ministeriets vurdering ikke sådan, at dette skal forstås som et særskilt kriterium for de lokaler, der skal anvendes til dagplejen – således som det er anført af [A] – men at bemærkningen indgår som en beskrivelse af dagplejens karakter generelt. Af bemærkningerne om tilknytning fremgår til eksempel, at det er dagplejer *eller* barnet, der har tilknytning til de lokaler, der benyttes til dagplejen, hvorimod der ved beskrivelsen af de andre lokaler, der kan anvendes til dagpleje efter lovens ordlyd alene indgår en præmis om, at lokalerne skal være placeret i "børnenes hjemlige miljø". Derudover blev bemærkningen om dagplejerens eller barnets tilknytning til de lokaler, der anvendes til dagpleje, indført ved bestemmelsens overgang fra lov om social bistand til lov om social service. Ved overgangen fremgik det, at bestemmelsen svarede til den oprindelige bestemmelse i bistandsloven, og det blev ikke nærmere uddybet, hvad der mentes med "tilknytning". På den baggrund vurderer ministeriet, at forudsætningen om tilknytning skal forstås som en del af den overordnede beskrivelse af selve dagplejens karakteristika, der – foruden barnets eller dagplejerens tilknytning til lokalet – også er karakteriseret ved, at den omfatter et mindre antal børn og typisk foregår i private hjem, enten dagplejerens eller barnets, eller i andre lokaler i børnenes hjemlige miljø. Således vurderes kravet om tilknytning ikke at udgøre et særskilt kriterium for de andre lokaler, der kan anvendes til dagpleje.

19. Denne vurdering understøttes efter ministeriets vurdering også af, at der efter dagtilbudslovens § 21, stk. 1, 2. pkt., alene er en midlertidig adgang til at fravige kravet om, at dagplejen etableres i dagplejerens eller børnenes private hjem, eller i andre lokaler i børnenes hjemlige miljø, og at denne midlertidige adgang har til formål at sikre børnene kendte rammer på trods af, at pasningen finder sted i andre rammer end vanligt, jf. pkt. 7, hvoraf fremgår, at fordelen ved adgangen til at etablere midlertidig pasning bl.a., er, at det er muligt at tilbyde alternativ pasning et sted, hvor dagplejepersonale og rammerne er kendte for børnene og forældre.
20. For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt den kommunale praksis efter ministeriets opfattelse er i overensstemmelse med dagtilbudsloven, fremgår det for det første, at Hedensted Kommune i en række tilfælde stiller lokaler til rådighed ved etablering af stordagpleje. For det andet fremgår, at selve placeringen af stordagpleje sker ud fra kommunens fortolkning om, at tilbuddets geografiske placering i barnets nærområde kan indeholde i begrebet "andre lokaler i børnenes hjemlige miljø". Hedensted Kommune oplyser, at alle otte stordagplejeordninger i kommunen er beliggende i barnets eget nærmiljø, idet stordagplejernes beliggenhed efter kommunens vurdering betyder, at børn og dagplejere indgår som en del af det lokale nærmiljø og fællesskab og har tæt relation til enten den lokale børnehave, skole eller bymidte. Dermed møder børnene andre fra nærmiljøet og kan benytte de tilbud, som lokalområdet tilbyder. Hedensted Kommune henviser desuden til, at det som en del af dagtilbudslovens formålsbestemmelse bl.a. indgår, at loven skal understøtte, at familien har valgmuligheder mht. forskellige typer af tilbud, at lokalerne er underlagt godkendelse og tilsyn, og at det grundet den nuværende mangel på pædagogisk personale er nemmere at rekruttere personale til dagplejen, samt at dagplejerne søger stillingerne i stordagplejerne grundet det kollegiale fællesskab.
21. For så vidt angår det forhold, at kommunen stiller lokaler til rådighed ved etableringen af en dagpleje i andre lokaler end privat hjem, er der efter lovgrundlaget ikke noget til hinder for, at dette sker. Som nævnt under pkt. 17 er det ministeriets vejledende vurdering, at de eksempler på lokaler, der fremgår

af de specielle bemærkninger, ikke er en udtømmende liste over hvilke lokaler, som ville kunne anvendes efter bestemmelsen. På den baggrund er der efter ministeriets opfattelse ikke holdepunkter for at antage, at en kommune ikke kan stille lokaler til rådighed ved etablering af dagpleje i kommunen.

22. For så vidt angår den konkrete placering af stordagplejerne i Hedensted Kommune sker dette ud fra Hedensted Kommunes fortolkning af, at tilbuddets geografiske placering i barnets nærområde kan indeholdes i begrebet "andre lokaler i børnenes hjemlige miljø". Konkret begrunder Hedensted kommune placeringen med, at alle otte stordagplejeordninger i kommunen er beliggende i barnets eget nærmiljø, idet stordagplejernes beliggenhed efter kommunens vurdering betyder, at børn og dagplejere indgår som en del af det lokale nærmiljø og fællesskab og har tæt relation til enten den lokale børnehave, skole eller bymidte. Det betyder, at børnene møder andre fra nærmiljøet og kan benytte de tilbud, som lokalområdet tilbyder.
23. Som nævnt under pkt. 17 er det ministerets vurdering, at de i bemærkningerne nævnte eksempler på lokaler ikke indeholder en udtømmende liste, og at der vurderingen af, hvorvidt et lokale kan anvendes til brug for etablering af dagpleje også skal inddrages kriterier som lokalets fysiske afstand til barnets hjemlige miljø. På den baggrund er ministeriet enig med Hedensted Kommune i, at den geografiske placering i barnets nærområde kan være en lovlig grundlse for en placering af en dagpleje i andre lokaler i barnets hjemlige miljø. Ministeriet skal bemærke, at ministeriet herved ikke har taget stilling til den konkrete placering af de otte stordagplejere, der er oplistet i henvendelsen fra [A], idet ministeriet vurderer, at det vil kræve et mere indgående lokalkendskab til området sammenholdt med det enkelte barns hjem eller hjemlige miljø.
24. Endelig skal ministeriet bemærke, at adgangen til at etablere dagpleje i andre lokaler i barnets hjemlige miljø oprindeligt havde til formål at give kommunerne mere fleksible rammer til at tilrettelægge en lokal daginstitutionspolitik, der var tilpasset lokale behov og muligheder med henblik på at kunne nedbringe stigende ventelister på børnepasningsområdet. Hedensted Kommune påpeger, at den aktuelle

rekrutteringsudfordring ikke gør sig gældende i forhold til at rekruttere medarbejdere til stordagpleje, mens det er stadigt sværere at rekruttere dagplejere i eget hjem på grund af arbejdsvilkårene og det (manglende) kollegiale fællesskab. Den aktuelle rekrutteringsudfordring på dagtilbudsområdet betyder således, at der også i dag lokalt kan være brug for fleksible rammer for kommunerne til at tilrettelægge en lokal børnepasningspolitik. Ministeriet mener derfor, at det også på den baggrund må antages, at adgangen til at etablere dagpleje i andre lokaler end private hjem ikke skal fortolkes indskrænkende, og at Hedensted Kommunes praksis ligger inden for den hjemmel, der er givet efter dagtilbudsloven. Som anført har ministeriet herved dog ikke taget stilling til den konkrete placering af de omhandlede stordagplejere.

25. Det er desuden ministeriets vurdering, at en indskrænkende fortolkning af kravet til lokalets placering ikke er i overensstemmelse med dagtilbudslovens formål om bl.a. at sikre familien valgmuligheder mht. forskellige typer af tilbud. Således ville en indskrænkende fortolkning yderligere kunne indebære, at forældrene konkret kunne få færre valgmuligheder mht. forskellige typer af tilbud, hvilket især for landområder eller mindre byer ville kunne have den konsekvens, at der ville være en længere afstand til et dagtilbud.
26. Samlet er det derfor ministeriets opfattelse, at den kommunale praksis i Hedensted er i overensstemmelse med dagtilbudslovens regler om dagpleje. Som anført har ministeriet herved dog ikke taget stilling til den konkrete placering af de omhandlede stordagplejere.
27. Afslutningsvis skal ministeriet bemærke, at det er et krav, at dagpleje etableres i dagplejerens eller børnenes private hjem eller i andre lokaler i børnenes hjemlige miljø, ligesom der uændret er et loft over antallet af børn på op til fem børn eller op til 10 børn, hvis dagplejen varetages af flere personer. Derudover skal kommunalbestyrelsen godkende private hjem og andre lokaler til brug for dagpleje. Således adskiller dagplejen sig fortsat fra daginstitutioner ved, at pasningen omfatter et mindre antal børn, og at pasningen som oftest foregår i private hjem eller i andre velegnede lokaler i

børnenes hjemlige miljø, og hvor dagplejeren eller barnet har tilknytning til de lokaler, der benyttes til dagplejen."

[A] sendte den 3. oktober 2023 et notat udarbejdet af advokatfirmaet Horten til Ankestyrelsen. Følgende fremgår bl.a. af notatet:

"2. SAMMENFATNING

Det er samlet vores vurdering, at dagtilbudslovens § 21, stk. 1, 1. pkt., ikke giver adgang til at etablere stordagplejer i fx kommunalt ejede bygninger, pavilloner eller tilsvarende lokaler som ligger udenfor dagplejebørnenes hjemlige miljø. Lovgiver har med dagtilbudslovens § 21, stk. 1, 2. pkt., eksplisit, og som en undtagelse, forbeholdt lokaler uden for børnenes hjemlige miljø, til gæstedagpleje af midlertidig varighed.

Vores primære argumenter:

- Der er ikke grundlag for en udvidende fortolkning af de i forarbejderne til dagtilbudslovens § 21, stk. 1, 1. pkt., oplistede eksempler på lokaler "i børnenes hjemlige miljø". En placering af lokaler til dagpleje, fx pavilloner, i "nærområdet" eller det "lokale miljø", som det er tilfældet i Hedensted Kommune, falder utvivlsomt uden for "børnenes hjemlige miljø"
- Kommunale lokaler eller pavilloner i lokalområdet er således ikke omfattet af de i forarbejderne oplistede eksempler (kollektiver, bofællesskaber eller boligbebyggelsen), ligesom de ikke udgør tilsvarende eksempler på "andre lokaler i børnenes hjemlige miljø" idet de ikke henviser til en del af den helhed, hvor det enkelte barn bor.
- Bestemmelsen i dagtilbudslovens § 21, stk. 1, 2. pkt., og lovændringen i 2010 om gæstedagpleje, understøtter, at bestemmelsen i 1. pkt., skal fortolkes indskrænkende. Der kan således alene i tilfælde af dagplejerens midlertidige fravær etableres dagpleje i andre lokaler end i børnenes hjemlige miljø, fx i kommunale lokaler. Lovændringen i 2010 har derfor selvstændig betydning ved fortolkningen af § 21, stk. 1, 1. pkt., idet lovgiver i 2010 henviste til behovet for et "klart hjemmelsgrundlag"
- Det er efter forarbejderne til dagtilbudslovens § 21, stk. 1, 1. pkt., en forudsætning, at dagplejeren *eller* barnet har tilknytning til lokalerne "i børnenes hjemlige miljø". Forudsætningen om tilknytning må antages at være et særskilt kriterium for de lokaler, som kan benyttes til

- dagplejen, ligesom forudsætningen må antages alene at henvise til "andre lokaler i børnenes hjemlige miljø" (da dagplejer og børn jo under alle omstændigheder har tilknytning til deres private hjem)
- Kommunale lokaler, fx pavilloner, som er indrettet til pasning af 10 børn, har i højere grad karakter af daginstitution efter dagtilbudslovens § 19 (fx vuggestuer og børnehaver i kommunale lokaler)
 - Hensyn som rekrutteringsudfordringer og valgmuligheder for den enkelte familie kan og skal inddrages i en eventuel *politisk* drøftelse af, hvordan lovgrundlaget fremover skal udformes. Disse hensyn har imidlertid ikke betydning ved en *juridisk* fortolkning af dagtilbudslovens § 21, stk. 1, 1. pkt.

Det er ikke vores konklusion, at stordagplejer i kommunale lokaler i stedet falder ind under dagtilbudslovens § 19 om almindelige daginstitutioner på trods af, at stordagplejer har institutionslignende karakter. Sådanne stordagplejer er efter vores vurdering altså hverken omfattet af dagtilbudslovens § 19 eller dagtilbudslovens § 21, stk. 1, 1. eller 2. pkt. Med andre ord er der hverken i dagtilbudsloven eller andre love på dagtilbudsområdet et retligt grundlag for etablering af stordagplejer, som de er etableret i Hedensted Kommune.

På den baggrund er vi således ikke enige i de konklusioner vedrørende fortolkningen af dagtilbudslovens § 21, som fremgår af Børne- og Undervisningsministeriets vejledende udtalelse i sagen (nærmere herom i afsnit 6.3 og 6.4). Det bemærkes i den forbindelse, at der i ministeriets vejledende udtalelse ikke i realiteten er foretaget en endelig vurdering af lovmæssigheden af stordagplejer i Hedensted Kommune, idet de relevante faktuelle forhold alene i begrænset omfang har været afdækket."

Børne- og Undervisningsministeriet oplyste den 4. december 2023, at ministeriet ikke havde yderligere bemærkninger i forhold til Hortens notat, og at ministeriet i det hele kunne henholde sig til sin udtalelse af 17. marts 2023.

Ankestyrelsen bad den 2. september 2024 Børne- og Undervisningsministeriet om en supplerende udtalelse.

Børne- og Undervisningsministeriet sendte den 6. december 2024 en supplerende udtalelse. Følgende fremgår af udtalelsen:

"Vedrørende barnets hjemlige miljø

Horten anlægger i sit notat en restriktiv fortolkning af begrebet barnets hjemlige miljø, som hverken lovens ordlyd eller forarbejder efter ministeriets opfattelse giver holdepunkter for.

Ministeriet lægger navnlig vægt på følgende forhold:

- En naturlig sproglig forståelse af barnets "hjemlige miljø" indbefatter de geografiske omgivelser, hvor børnene bor eller normalt vil kunne færdes.
- De eksempler, der er nævnt i forarbejderne, på "velegnede lokaler i børnenes hjemlige miljø", er netop eksempler, da opregningen ikke er udtømmende.
- Adgangen til at etablere dagpleje i andre lokaler i barnets hjemlige miljø havde til formål at give kommunerne "mere fleksible rammer, inden for hvilke de kan tilrettelægge en lokal daginstitutionspolitik tilpasset lokale behov og muligheder".

Det har på den baggrund formodningen imod sig, at lovgiver har ønsket, at begrebet barnets "hjemlige miljø" skal fortolkes indskrænkende (dvs. som afgrænset til steder, "hvor nogle bor"), så længe man respekterer den naturlige forudsætning, at de pågældende "andre lokaler i barnets hjemlige miljø" kan understøtte og skabe trygge rammer for børnene i dagplejen og for dagplejernes pædagogiske arbejde med børnene. Der er intet til hinder for, at lokaler, der ikke i øvrigt anvendes til beboelse, efter omstændighederne kan opfylde dette krav.

Har det ikke desto mindre været lovgivers hensigt, at begrebet skulle fortolkes indskrænkende, er det ministeriets opfattelse, at dette skulle have fremgået eksplisit af forarbejderne.

Vedrørende forståelsen af kravet om tilknytning til lokalerne og to breve på sagen

Det følger af forarbejderne til lov nr. 454 af 10. juni 1997, at "det forudsættes, at dagplejeren eller barnet har tilknytning til de lokaler, der benyttes til dagplejen". Det er ministeriets opfattelse, at sætningen opsummerer, at dagplejen som etableringsform er karakteriseret ved, at dagplejeren eller børnene skal have en tilknytning til de lokaler, der benyttes til dagplejen – på linje med at pasning i dagplejen er karakteriseret ved, at den omfatter et

mindre antal børn, og at pasningen som oftest foregår i private hjem.

Hvis sætningen skal forstås således, at der herved er opstillet et særskilt tillægskriterium for de andre lokaler, der kan anvendes til etablering af dagpleje, vil det i praksis indebære, at den fleksibilitet til at ”tilrettelægge en lokal daginstitutionspolitik tilpasset lokale behov og muligheder”, som ordningen netop har til formål at tilvejebringe, vil blive meget begrænset.

Af samme grund har det formodningen imod sig, at ordene ”dagplejeren eller barnet har tilknytning til de lokaler, der benyttes til dagplejen” skal forstås som et særskilt tillægskriterium, og ikke blot som en sammenfattende, generel karakteristik af dagpleje.

Det nævnte sted i forarbejderne til lov nr. 454 af 10. juni 1997 er citeret i de to breve fra 2017 og 2020, som indgår i sagen.

I brevet af 15. juni 2020 fra daværende børne- og undervisningsminister Pernille Rosenkrantz-Theil er anført følgende:

”Når et dagtilbud etableres som en dagpleje, skal dagplejeren eller barnet have tilknytning til det hjem eller lokale, der benyttes til dagplejen. Det betyder, at dagplejen skal etableres i dagplejerens private hjem, børnenes private hjem eller i andre velegnede lokaler i børnenes hjemlige miljø.”

Denne forståelse stemmer overens med pkt. 18 i ministeriets udtalelse af 17. marts 2023, jf. også ovenfor.

Vedrørende Hortens notat, pkt. 6.2

Dagtilbudsloven hjemler eksplisit adgang til at etablere dagpleje, hvor der kan passes op til 10 børn. Skal der passes mere end 10 børn, kræver dagtilbudsloven, at der etableres en daginstitution.

Dagtilbudslovens krav til det pædagogiske indhold (§§ 8 og 9) i henholdsvis dagpleje og daginstitutioner (herunder privatinstitutioner) er præcis de samme, ligesom dagtilbudslovens ikke stiller krav til de ansattes uddannelsesmæssige baggrund – hverken i dagplejen eller daginstitutioner.

Adgangen til at etablere dagpleje, der anvendes til midlertidig pasning af børn i andre lokaler end dagplejerens hjem, børnenes hjem eller børnenes hjemlige miljø blev indført i 2010 og havde til formål at etablere et klart hjemmelsgrundlag for etablering af midlertidig pasning af børn, hvor de pågældende børn allerede er optaget i en dagpleje.

Det blev i overensstemmelse hermed understreget i bestemmelsens forarbejder, at "[d]agplejen efter den foreslæde § 21, stk. 1, 2. pkt., skal anvendes til pasning af børn, der allerede er optaget i en dagpleje oprettet efter bestemmelsens 1. pkt. Dagplejen efter den foreslæde § 21, stk. 1, 2. pkt., skal være etableret med det formål at drive midlertidig pasning af børn, der ikke kan passes af egen dagplejer, fordi dagplejeren er midlertidigt fraværende af kortere varighed. Ved midlertidigt fravær af kortere varighed forstås eksempelvis fravær som følge af almindeligt sygefravær, ferie eller kursusdeltagelse. Eksemplerne er ikke udtømmende. Efter forslaget kan dagpleje efter § 21, stk. 1, 2. pkt., alene anvendes til midlertidig pasning, hvorfor der ikke kan optages og indskrives børn i dagpleje efter § 21, stk. 1, 2. pkt. Dvs. at et barn ikke kan få anvist en plads i dagpleje efter § 21, stk. 1, 2. pkt., som led i opfyldelse af forsyningsforpligtelsen og pasningsgarantien efter dagtilbudslovens § 4, stk. 1, og § 23."

Ministeriet er på baggrund af det ovenfor anførte ikke enigt i, at lovændringen fra 2010 skulle understøtte en indskrænkende fortolkning af dagtilbudslovens § 21, stk. 1, 1. pkt., jf. Hortens notat side 22."

Reglerne

Følgende fremgår af dagtilbudslovens § 21, stk. 1:

"§ 21. Dagtilbud kan etableres som dagpleje i dagplejerens eller børnenes private hjem eller i andre lokaler i børnenes hjemlige miljø. Dagpleje, der anvendes til midlertidig pasning af børn, kan dog etableres i andre lokaler end dagplejerens hjem, børnenes hjem eller børnenes hjemlige miljø. I dette tilfælde er det et krav, at pasningen sker som følge af midlertidigt fravær af kortere varighed hos børnenes egen dagplejer."

Følgende fremgår af dagtilbudslovens § 22, stk. 1 og stk. 2:

"§ 22. Kommunalbestyrelsen skal godkende private hjem og andre lokaler til brug for dagpleje, jf. § 21.

Stk. 2. Der kan i den enkelte dagpleje modtages op til fem børn. Varetages dagplejen af flere personer, kan kommunalbestyrelsen beslutte, at der i dagplejen kan modtages op til ti børn."

Følgende fremgår af Forslag til lov om ændring af lov om dag-, fritids- og klubtilbud m.v. til børn og unge (dagtilbudsloven) og lov om folkeskolen, L 176 af 24. marts 2010:

"2.4 Dagpleje

Efter dagtilbudslovens § 21, stk. 1, etableres dagpleje i dagplejerens private hjem eller i andre velegnede lokaler i børnenes hjemlige miljø. Efter gældende ret omfatter sidstnævnte eksempelvis et af børnenes hjem, boligbebyggelse eller bofællesskaber. Samtidig forudsættes det, at dagplejeren eller børnene har tilknytning til de lokaler, der benyttes til dagplejen.

[...]

3.4 Dagpleje

I regi af afbureaukratisering har flere kommuner m.fl. udtrykt ønske om en klar adgang til at etablere dagpleje i andre lokaler end dagplejerens hjem, børnenes hjem eller hjemlige miljø, i de tilfælde, hvor dagplejen skal fungere som såkaldt gæstedagpleje. Det vil sige i tilfælde, hvor pasningen alene finder sted på grund af midlertidigt fravær hos barnets egen dagplejer.

Baggrunden er blandt andet, at dagplejen kan opleves som sårbar i forbindelse med den faste dagplejers sygdom, kurser, ferie m.v. I disse tilfælde kan det særlige, der kendetegner dagplejen såsom en lille kendt børnegruppe, ét kendt dagplejehjem og én kendt dagplejer, opleves som dagplejens akilleshæl, fordi den alternative pasning ikke altid kan tilbydes i tilsvarende velkendte rammer. Efter de gældende regler, jf. § 21, stk. 1, i dagtilbudsloven, etableres dagpleje i dagplejerens private hjem, børnenes hjem eller i andre lokaler i børnenes hjemlige miljø. Der har i flere kommuner været søgt løsninger til at gøre dagplejen mere fleksibel og mindre sårbar for børn og forældre, når den faste dagplejer ikke kan passe børnene. Blandt andet har der været anvendt såkaldte gæstedagplejehuse med faste dagplejere tilknyttet. Gæstedagplejehusenes formål har været at fungere som alternativt pasningssted for børn, hvis egen dagplejer er

fraværende. Fordelene har været, at børnene fra et dagplejehjem samlet kan passes et sted, og at det er muligt fast at tilbyde alternativ pasning ét sted, hvor dagplejepersonale og rammerne er kendte for børnene og forældrene.

Regeringen ønsker at bidrage til, at der kan skabes de bedst mulige rammer for dagplejen som et fleksibelt og attraktivt pasningstilbud, også i tilfælde af dagplejerens midlertidige fravær ved sygdom, ferie, kurser m.v.

Det foreslås derfor, jf. forslagets § 1, nr. 7, at sikre et klart hjemmelsgrundlag for, at dagpleje til brug for pasning af børn, når den faste dagplejer er midlertidigt fraværende af kortere varighed pga. almindeligt sygefravær, ferie, kursusdeltagelse el. lign., kan etableres i andre lokaler end dagplejerens hjem, børnenes hjem eller børnenes hjemlige miljø.

Formålet er at understøtte mulighederne for, at der kan tilbydes forskellige og fleksible dagplejeløsninger til brug for pasning af dagplejebørn, når den faste dagplejer ikke kan passe børnene. Samtidig sikres en præcisering af, i hvilket omfang dagpleje kan etableres i andre lokaler end dagplejerens hjem, børnenes hjem eller lokaler i børnenes hjemlige miljø. Præciseringen bidrager til at skabe sammenhæng med praksis.

[...]

Til nr. 7

Den foreslæde § 21, jf. forslagets § 1, nr. 7, er en delvis videreførelse af den gældende § 21.

I den foreslæde § 21, stk. 1, 1. pkt., er der foretaget redaktionelle ændringer og sproglige præciseringer med henblik på, at bestemmelsen om etablering af dagpleje følger samme struktur som bestemmelsen om etablering af daginstitutioner i lovens § 19. Ligeledes præciseres det i overensstemmelse med gældende ret, at betegnelsen "privat hjem" omfatter dagplejerens hjem eller et af børnenes hjem. Herudover videreføres gældende ret for så vidt angår § 21, stk. 1, i dagtilbudsloven, jf. lov nr. 501 af 6. juni 2007 om dag-, fritids- og klubtilbud m.v. til børn og unge (dagtilbudsloven) Således fastsætter bestemmelsen, at dagtilbud kan etableres som dagpleje. Dagpleje adskiller sig fortrinsvis fra daginstitutioner ved, at pasningen omfatter et mindre antal børn, og at pasningen som oftest foregår i private hjem. Dagpleje kan etableres i dagplejerens private hjem, børnenes private hjem eller i andre velegnede lokaler i børnenes hjemlige miljø, eksempelvis i

boligbebyggelse, bofællesskaber. Det forudsættes, at dagplejen
eller barnet har tilknytning til de lokaler, der benyttes til dagplejen.

I § 21, stk. 1, foreslås som noget nyt at indsætte et 2. pkt. , der under nærmere betingelser giver adgang til, at dagpleje kan foregå i lokaler, der ikke er dagplejerens hjem, børnenes hjem eller andre lokaler i børnenes hjemlige miljø. Adgangen foreslås afgrænset til ét tilfælde: dagpleje, der anvendes til pasning af børn, hvis faste dagplejer er midlertidigt fraværende af kortere varighed. Heri ligger, at følgende betingelser skal være opfyldt for at bestemmelsen kan finde anvendelse:

Dagplejen efter den foreslåede § 21, stk. 1, 2. pkt., skal anvendes til pasning af børn, der allerede er optaget i en dagpleje oprettet efter bestemmelsens 1. pkt.

Dagplejen efter den foreslåede § 21, stk. 1, 2. pkt., skal være etableret med det formål at drive midlertidig pasning af børn, der ikke kan passes af egen dagplejer, fordi dagplejeren er midlertidigt fraværende af kortere varighed.

Ved midlertidigt fravær af kortere varighed forstås eksempelvis fravær som følge af almindeligt sygefravær, ferie eller kursusdeltagelse. Eksemplerne er ikke udtømmende.

Efter forslaget kan dagpleje efter § 21, stk. 1, 2. pkt., alene anvendes til midlertidig pasning, hvorfor der ikke kan optages og indskrives børn i dagpleje efter § 21, stk. 1, 2. pkt. Dvs. at et barn ikke kan få anvist en plads i dagpleje efter § 21, stk. 1, 2. pkt., som led i opfyldelse af forsyningsforpligtelsen og pasningsgarantien efter dagtilbudslovens § 4, stk. 1, og § 23."

Følgende fremgår af Forslag til lov om ændring af lov om social bistand, L 61 af 8. november 1989, hvor muligheden for dagpleje i andre lokaler end private hjem blev indført:

"ad 1. Bedre mulighed for dagplejeordninger i et hjemligt miljø.

I bistandslovens § 63, stk. 1,2. pkt., er det fastsat, at der ikke kan gives tilladelse til at have mere end 5 børn i privat dagpleje.

Baggrunden for bestemmelsen er et hensyn til børnene, idet der er en grænse for, hvor mange børn en enkelt dagplejer kan overkomme.

Reglen er generel, dvs. den gælder både for rent private dagplejearrangementer og de dagplejetilbud, der som et led i kommunens pasningstilbud formidles af det sociale udvalg.

Kommunerne har i denne forbindelse anført, at når der er flere personer om pasningen, er »5-børnsreglen« ikke rimelig, og en

Iempelse vil kunne øge muligheden for en hensigtsmæssig tilrettelæggelse af den kommunale dagpleje.

Behovet for dette bekræftes af forsøgsvirksomheden i forbindelse med dagpleje, hvor flere forsøg har drejet sig om at give dispensation fra »5-børnsreglen«.

Den traditionelle dagpleje etableres i dagplejerens eget hjem. For at øge mulighederne for at etablere pasningstilbud for børn foreslås, at dagplejen ikke nødvendigvis skal finde sted i plejerens hjem, og at det tillige skal være muligt at udnytte velegnede lokaler i børnenes hjemlige miljø, f.eks. i kollektiver og bofællesskaber, i boligbebyggelsen eller i et af børnenes hjem.

Loven foreslås derfor ændret således, at dagplejen kan etableres på andre måder end i private hjem, og at der i dagplejen kan være op til 10 børn, når der er mere end en person om pasningen. Når flere dagplejere indgår i en ordning med op til 10 børn, skal de hver for sig kunne godkendes som dagplejere.

Dagplejen skal fortsat være en ordning, der omfatter et begrænset antal børn og etableres i et hjem eller i børnenes hjemlige miljø, og det forudsættes, at kommunerne sikrer sig, at de pasningsmæssige rammer er forsvarlige, herunder at de fysiske rammer er egnet til at modtage det antal børn, som dagplejen godkendes til.”

Følgende fremgår af Betænkning over Forslag til lov om ændring af lov om social bistand, hvor et ændringsforslag vedrørende dagpleje uden for private hjem blev behandlet:

”Vedrørende de foreslæde ændringer for den kommunale dagpleje kan oplyses, at den kommunale dagpleje efter bistandsloven fortsat skal bestå i ordninger, hvor plejen som udgangspunkt finder sted i en dagplejers private hjem.

[...]

Til nr. 1

Med ændringsforslaget præciseres det, at når en dagpleje etableres uden for en dagplejers eget hjem, skal lokalerne være placeret i børnenes hjemlige miljø.”

Følgende fremgår af Forslag til lov om social service, L 229 af 16. april 1997:

"Til § 9

Bestemmelsen svarer til bistandslovens § 69, stk. 4 og 5.

Kommunen kan efter forslagets stk. 1 tilbyde pladser til op til 5 børn under 14 år i kommunal dagpleje etableret i private hjem og andre lokaler i børnenes hjemlige miljø, der på forhånd er godkendt til det. Det maksimale antal børn gælder uanset, om børnene kun møder en del af dagen, enkelte dage i ugen e.l.

Varetages dagplejen af flere personer, der hver for sig skal opfylde kravene for at blive ansat som kommunal dagplejer, kan der dog modtages op til 10 børn.

En forudsætning for godkendelse af lokaler til brug for den kommunale dagpleje er, at enten dagplejeren eller barnet har tilknytning til de lokaler, der benyttes."

Følgende fremgår af Forslag til lov om dag-, fritids- og klubtilbud m.v. til børn og unge (dagtilbudsloven), L 170 af 28. februar 2007:

"Dagtilbud i private hjem

Til § 21

Stk. 1 og 2 er en videreførelse af servicelovens § 24, stk. 1. Stk. 3 er ny.

Bestemmelsen indebærer en modernisering af de hidtidige bestemmelser om etablering og drift. Formålet med bestemmelsen er at skabe en enkel struktur, der præciserer etablerings- og driftsmulighederne for både kommunale og private leverandører af dagpleje.

Med bestemmelsen bliver etablerings- og driftsmuligheder for dagtilbud i private hjem samlet i én bestemmelse med to dagplejetyper, kommunal dagpleje, jf. stk. 2, og privat dagpleje, jf. stk. 3.

Stk. 1 fastsætter krav til organisationsform. Dagtilbud kan etableres i private hjem eller i andre velegnede lokaler i børnenes hjemlige miljø, eksempelvis i boligbebyggelse, bofællesskaber eller et af børnenes hjem. Dagplejen adskiller sig fortrinsvis fra daginstitutioner ved, at pasningen omfatter et mindre antal børn, og at pasningen som oftest foregår i private hjem. Det forudsættes, at dagplejeren eller barnet har tilknytning til de lokaler, der benyttes til dagplejen."

Følgende fremgår af svar af 15. juni 2020 fra Børne- og Undervisningsministeriet til [B]:

"Når et dagtilbud etableres som en dagpleje, skal dagplejeren eller barnet have tilknytning til det hjem eller lokale, der benyttes til dagplejen. Det betyder, at dagplejen skal etableres i dagplejerens private hjem, børnenes private hjem eller i andre velegnede lokaler i børnenes hjemlige miljø."

Følgende fremgår af svar af 23. januar 2017 fra Børne- og Socialministeriet til [C]:

"Efter dagtilbudslovens § 21 kan et dagtilbud etableres som dagpleje i dagplejerens eller børnenes private hjem eller i andre lokaler i børnenes hjemlige miljø. Dette betyder, at dagplejen skal etableres i dagplejerens private hjem, børnenes private hjem eller i andre velegnede lokaler i børnenes hjemlige miljø, eksempelvis i boligbebyggelse eller i bofællesskaber i børnenes hjemlige miljø."

Følgende fremgår af svar af 4. september 2017 fra Børne- og Socialministeriet til [D]:

"Dagplejen karakteriseres ved at pasningen omfatter et mindre antal børn, og at pasningen som udgangspunkt foregår i enten dagplejerens eller børnenes private hjem. Der kan dog også etableres dagpleje i andre velegnede lokaler i børnenes hjemlige miljø, eksempelvis i boligbebyggelse eller bofællesskaber i børnenes hjemlige miljø. Det er en forudsætning for etablering af dagplejen, at barnet eller passeren har tilknytning til pasningsstedet."

Sådan vurderer vi sagen

På baggrund af udtalelser fra Børne- og Undervisningsministeriet om fortolkningen af dagtilbudsloven, vurderer Ankestyrelsen, at Hedensted Kommunes praksis for etablering af stordagplejer ikke er i strid med dagtilbudslovens § 21.

Det følger af dagtilbudslovens § 21, at dagtilbud i form af dagpleje kan etableres i dagplejerens eller børnenes private hjem eller i andre lokaler i børnenes hjemlige miljø. Som udgangspunkt kan en dagpleje godkendes til at modtage op til fem børn. Hvis dagplejen varetages af flere personer, kan den godkendes til at modtage op til ti børn. Det følger af dagtilbudslovens § 22.

De omhandlede stordagplejeordninger i Hedensted Kommune er alle dagplejer, der er etableret i andre lokaler end dagplejerens eller børnenes private hjem. Det afgørende er derfor, hvornår der er tale om lokaler i ”børnenes hjemlige miljø”, og om Hedensted Kommunes stordagplejer er omfattet af dette begreb.

Vi lægger vægt på, at det fremgår af Hedensted Kommunes udtalelse af 14. november 2022, at alle otte stordagplejeordninger er beliggende i barnets eget nærmiljø, og at kommunen har oprettet disse tilbud i henhold til en fortolkning af lovgivningen, hvor børnenes hjemlige miljø forstås som tilbuddets geografiske placering i barnets nærområde.

Vi lægger desuden vægt på, at det fremgår af Børne- og Undervisningsministeriets udtalelse af 6. december 2024, at en naturlig sproglig forståelse af barnets ”hjemlige miljø” omfatter den geografiske omgivelse, hvor børnene bor eller normalt vil kunne færdes.

Vi lægger også vægt på, at det fremgår af Børne- og Undervisningsministeriets udtalelse af 17. marts 2023, at ministeriet er enig med Hedensted Kommune i, at den geografiske placering i barnets nærområde kan være en lovlige grundlse for en placering af en dagpleje i andre lokaler i barnets hjemlige miljø.

På den baggrund vurderer vi, at Hedensted Kommunes fortolkning af begrebet ”børnenes hjemlige miljø” ikke er i strid med dagtilbudsloven.

Vi offentliggør denne udtalelse på www.ast.dk i anonymiseret form.

Ankestyrelsens kompetence som tilsynsmyndighed

Ankestyrelsen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder. Det står i § 48, stk. 1, i kommunestyrelsесloven.

Efter kommunestyrelsесlovens § 49, stk. 5, kan Ankestyrelsen anmode andre offentlige myndigheder om inden for deres sagsområde at yde den vejledning og bidstand, der er nødvendig for tilsynets udøvelse.

Ankestyrelsen kan udtale sig om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser. Det står i § 50 i kommunestyrelsесloven.

Venlig hilsen

Nanna B. Damgaard

Kopi er sendt til:

[A]
Børne- og Undervisningsministeriet

Vi har anvendt:

Lov om kommunernes styrelse (kommunestyrelsесloven), senest bekendtgjort ved lovbekendtgørelse nr. 69 af 23. januar 2024

Lov nr. 501 af 6. juni 2007 om dag-, fritids- og klubtilbud m.v. til børn og unge (dagtilbudsloven), senest bekendtgjort i lovbekendtgørelse nr. 988 af 27. august 2024