

22. oktober 2004

ANALYSE AF PRODUKTIONS- SKOLERNE

Indhold

1 Resume.....	4
2 Indledning	7
3 Karakteristik af produktionsskolerne	8
3.1 Finansiering af produktionsskolerne	9
3.2 Aktivitetsudvikling	13
4 Produktionsskoledeltagernes baggrund.....	18
5 Årsager til stigende aktivitet på produktionsskolerne.....	26
5.1 Nuværende model	26
5.1.1 Deltageren.....	26
5.1.2 Produktionsskolen.....	28
5.1.3 Kommunen	29
5.2 Ændringer i det øvrige uddannelses- og beskæftigelsessystem	33
5.3 Markedsføring og rejseaktiviteter	35
5.3.1 Markedsføring.....	35
5.3.2 Rejseaktiviteter	37
6 Lovforslaget om ungdommens uddannelsesvejledning og regler om markedsføring.....	39
7 Analyse af mulige løsningselementer.....	40
7.1 Deltageren	41
7.1.1 Sænke skoleydelsen.....	41
7.2 Produktionsskolen.....	42
7.2.1 Aftalemodel med aktivitetsmål til den enkelte institution	42
7.2.2 Forstærke samarbejdet mellem erhvervsskolerne og produktionsskolerne.....	43
7.3 Kommunen.....	44
7.3.1 Hæve det kommunale bidrag	44
7.3.2 Kommunal visitation til skolerne	46
7.3.3 Øget brug af bestyrelsens kompetence til at fastsætte målgruppen	47
7.3.4 Fjerne muligheden for at fradrage grundtilskuddet	47
7.4 Statsliggøre skolerne	48
7.5 Kommunalisere produktionsskolerne.....	49
7.6 Regler.....	50
7.6.1 Begrænse produktionsskolernes rejseaktiviteter	50
7.6.2 Indføre rammestyling frem for taxameterstyring	51
7.6.3 Indføre flere objektive optagelseskrav	51
7.6.4 Hæve aldersgrænsen til 18 år og i højere grad gøre produktionsskolerne til et aktiveringsinstrument	52
7.6.5 Begrænse dispensationsmulighederne i relation til andelen af den samlede aktivitet på en skole, der kan vedrøre forløb udover et år	53

3

7.6.6	Indføre regler om samlet elevtid.....	54
7.6.7	Indføre regler for værkstedsudbud.....	54
7.6.8	Sænke den almindelige maksimale opholdstid fra 12 mdr. til eksempelvis 6 eller 9 mdr.....	55
7.6.9	Indførelse af aktivitetsloft på institutionsniveau, kommunal- eller nationalt niveau	55
7.6.10	Indføre regel om forbud med at deltage i et produktionsskoleforløb mere end én gang.....	56
8	Mulige regelændringer vedr. produktionsskolerne.....	57
8.1	Større kommunalt ansvar for produktionsskolerne	57
8.2	En justeret model for produktionsskolerne	61
9	Bilag	63
9.1	Arbejdsgruppens kommissorium	63
9.2	Lovforslaget vedr. lov om ændring af lov om produktionsskoler...	65
9.3	KL's høringssvar vedr. forslag til lov om ændring om produktionsskoler.....	77

1 Resume

Det blev i forbindelse med aftalen mellem regeringen og KL om den kommunale økonomi for 2005 aftalt, ”at der nedsættes et hurtigarbejdende udvalg med deltagelse af KL, Undervisningsministeriet og Finansministeriet, som skal analysere de nuværende reguleringsmekanismer og regler på området, og komme med forslag til ændringer heraf. Udvalgets arbejde skal være afsluttet inden 1. oktober 2004.”¹ Kommissoriet for arbejdsgruppen fremgår af bilag 9.1.

Produktionsskolerne er uddannelsesinstitutioner, hvis virksomhed også indeholder social- og arbejdsmarkedspolitiske elementer. Ifølge produktionskoleloven har et produktionsskoleforløb til formål:

- at styrke deltagernes personlige udvikling og forbedre deres muligheder i uddannelsessystemet og på det almindelige arbejdsmarked, herunder mulighederne for beskæftigelse i fleksjob, i skånejob eller lignende.
- at bidrage til at udvikle deltagernes interesse for og evne til aktiv medvirken i et demokratisk samfund.
- at den unge opnår kvalifikationer, der kan føre til gennemførelse af en erhvervskompetencegivende ungdomsuddannelse.

Produktionsskolernes målgruppe er unge under 25 år, som ikke har gennemført en ungdomsuddannelse, og som ikke umiddelbart har forudsætninger for at påbegynde en sådan uddannelse, eller som har afbrudt en ungdomsuddannelse. Produktionsskolerne kan frit optage unge fra målgruppen, som henvender sig til skolen. Regeringen har fremsat et lovforslag for Folketinget, hvorefter ungdommens uddannelsesvejledning skal vurdere, at de unge tilhører produktionsskolernes målgruppe, før produktionsskolen kan optage dem med statstilskud. Det foreslås, at forslaget træder i kraft den 1. januar 2005.

Produktionsskolerne finansieres i dag primært af staten (ca. 82 pct.) via en taxameterordning og sekundært af kommunerne (ca. 18 pct.) hovedsageligt via en kommunal bidragsordning.

Taxameterfinansieringen indebærer, at tilskuddet til uddannelsesinstitutionerne beregnes som produktet af et mål for institutionernes aktivitet og en politisk – på finansloven – fastsat takst pr. aktivitetsenhed.

Den kommunale bidragsordning indebærer, at kommunerne betaler et bidrag pr. årselev, som fastsættes på de årlige finanslove. I 2004 udgør satserne hhv. 16.010 kr. pr. årselev under 18 år og 26.680 kr. pr. årselev på 18 år og derover. Såfremt aktiviteten stiger med 5 procentpoint i forhold til et aktivitetsniveau på 5.437 årselever, svarende til 273 årselever, forhøjes bidragssatserne for alle årselever med 5.340 kr. (FL2004). Herefter

¹ Jf. evt. <http://www.fm.dk/db/filarkiv/9419/samlet.pdf>

5

ter forøges bidragssatserne med yderligere 5.340 kr. for alle årselever, hver gang den samlede aktivitet øges med yderligere 273 årselever.

Formålet med den kommunale bidragsordning er bl.a. at holde aktiviteten på et hensigtsmæssigt niveau ud fra ønsket om, at flere unge skal gennemføre en kompetencegivende uddannelse. Aktivitetsudviklingen på produktionsskolerne har imidlertid vist, at ordningen ikke har virket efter hensigten. Således er aktiviteten på produktionsskolerne steget markant (21 pct. fra 1997 til 2003) og andelen af en årgang, der kommer i kontakt med en produktionsskole er således siden 1997 steget fra ca. 13 pct. til ca. 20 pct.

Som følge af den stigende aktivitet blev de kommunale bidragssatser – som følge af merbidragsordningen – forhøjet med i alt ca. 30 mio. kr. i 2002 og ca. 109 mio. kr. i 2003. Merbidraget er for hele 2004 foreløbig opgjort til ca. 200 mio. kr., og på forhånd indregnet i forbindelse med aftalen mellem regeringen og KL om den kommunale økonomi for 2005.

En række faktorer vurderes at påvirke aktivitetsniveauet og -udviklingen. Det drejer sig bl.a. om

- at skolerne er blevet mere accepterede blandt unge
- at taxametersystemet kan give skolerne et økonomisk incitament til at øge aktiviteten inden for deres respektive kapacitetsgrænser
- at kommunernes alternative tilbud er dyrere
- at muligheden for at fradrage grundtilskuddet i det kommunale bidrag reelt gør de første ca. 22 årselever ”gratis” for kommunerne (under forudsætning af, at de gældende kommunale bidragssatser ikke forhøjes)
- at produktionsskolerne har øget deres markedsføring
- at skolernes rejseaktiviteter kan virke tiltrækkende på personer udenfor målgruppen
- at produktionsskoleydelsen er højere end SU og gives også til deltagere på produktionsskoler under 18 år
- ændringer i det øvrige uddannelsessystem, herunder:
 - lukning af den fri ungdomsuddannelse
 - opstramning af kontanthjælpsreglerne

På baggrund af de identificerede årsager er der opstillet en række løsningselementer, der enten bidrager til at stabilisere aktiviteten på et hensigtsmæssigt niveau og/eller bidrager til en større sammenhæng mellem opgave- og finansieringskompetence.

De 20 løsningselementer, som arbejdsgruppen har udarbejdet, er opdelt i seks kategorier alt efter om de vedrører eleven, produktionsskolen, kommunen, en statsliggørelse af skolerne, en kommunalisering af skolerne samt regler, der regulerer skolernes virke. Løsningselementerne fremgår skematisk af tabel 24.

På baggrund af de 20 løsnings**elementer** har arbejdsgruppen opstillet to *modeller*, hhv. ”*større kommunalt ansvar for produktionskolerne*” samt ”*en justeret model for produktionskolerne*”.

Modellen ”*større kommunalt ansvar for produktionskolerne*” indeholder fem elementer, hhv.

1. En justering af lovforslaget vedr. inddragelse af ungdommens uddannelsesvejledning i visitationsprocessen (med udgangspunkt i det foreliggende lovforslag) samt indførelse af et kommunalt betalingstilsagn.
2. Kommunerne overtager en større del af finansieringen af produktionskolerne.
3. Etablering af en refusionsordning.
4. Fordeling af det finanslovsbestemte måltal for optaget på kommuneniveau.
5. Bortfald af merbidragsordning.

Modellens overordnede hensigt er at skabe større sammenhæng mellem finansierings- og opgaveansvar, samt skabe større budgetsikkerhed for kommunerne uden, at udgifterne samtidig væltes over på staten. Modellen bidrager desuden til at etablere en mere hensigtsmæssig økonomisk incitamentsstruktur.

Modellen ”*en justeret model for produktionskolerne*” indeholder fire elementer, hhv.

1. En forhøjelse af det kommunale bidrag, således at alternative tilbud bliver økonomisk sammenlignelige for kommunerne og i højere grad afspejler de reelle omkostninger ved at anvende en produktionskole.
2. Bortfald af merbidragsordning.
3. Muligheden for at fradrage grundtilskuddet bortfalder, så de første ca. 22 årselever ikke længere er ”gratis” for de kommuner, der yder grundtilskud.²
4. Evaluering af de iværksatte initiativer i 2006.

Modellens overordnede hensigt er at etablere en hensigtsmæssig økonomisk incitamentsstruktur, således at kommunerne ikke benytter det ene tilbud frem for det andet ud fra økonomiske hensyn, men ud fra, hvilket tilbud der er bedst egnet til den enkelte.

Begge modeller inkluderer desuden det fremsatte lovforslag om inddragelse af ungdommens uddannelsesvejledning i vurderingen af, om den unge tilhører målgruppen.

² Beregningen er lavet under forudsætning af, at de nuværende kommunale bidragssatser ikke forhøjes.

2 Indledning

Det blev i forbindelse med aftalen mellem regeringen og KL om den kommunale økonomi for 2005 aftalt, ”at der nedsættes et hurtigarbejdende udvalg med deltagelse af KL, Undervisningsministeriet og Finansministeriet, som skal analysere de nuværende reguleringsmekanismer og regler på området, og komme med forslag til ændringer heraf. Udvalgets arbejde skal være afsluttet inden 1. oktober 2004.”³ Kommissoriet for arbejdsgruppen fremgår af bilag 9.1.

Produktionsskolerne finansieres i dag hovedsageligt af staten (ca. 82 pct.) via en taxameterordning. Kommunerne finansierer en andel af taxameterudgifterne via et kommunalt bidrag per årselev. Den kommunale bidragsordning blev ved lov indført i 2000. Formålet med ordningen var ifølge lovbemærkningerne bl.a. at holde aktiviteten på et hensigtsmæssigt niveau udfra ønsket om, at flere unge skal gennemføre en kompetencegivende uddannelse.

Som det fremgår af tabellen herunder har aktivitetsudviklingen på produktionsskolerne imidlertid vist, at ordningen ikke har virket efter hensigten.

Tabel 1. Aktivitets- og udgiftsudviklingen på produktionsskolerne, 1997-2004 i 2004-priser

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 ¹⁾
Aktivitet								
Årselever (ikke aktiverede)	5.246	5.958	5.422	5.080	5.579	5.710	6.327	7.012
Indeks	100	114	103	97	106	109	121	134
Udgifter (mio. kr.)								
Drift	429	578	504	439	465	449	511	555
Skoleydelse	215	299	267	197	214	214	264	269
Totale udgifter	643	878	771	636	678	663	775	823

1) Estimeret ud fra 1. halvår af 2004.

Kilde: FL 2003 og FL 2004.

Aktiviteten på produktionsskolerne er således steget markant, og en prognose lavet på baggrund af faktisk afholdt aktivitet i 1. halvår af 2004 tyder på, at aktiviteten i 2004 bliver på ca. 7.000 årselever. Aktivitetsudviklingen har resulteret i, at andelen af en årgang, der kommer i kontakt med en produktionsskole siden 1997 er steget fra ca. 13 pct. til ca. 20 pct.

Det primære formål med denne rapport er at analysere området mhp. at komme med løsningsmodeller, der bidrager til en bedre styring af området, således at aktiviteten stabiliseres på et hensigtsmæssigt niveau.

³ Jf. evt. <http://www.fm.dk/db/filarkiv/9419/samlet.pdf>

3 Karakteristik af produktionsskolerne

Produktionsskolerne er selvejende institutioner og er omfattet af lov om produktionsskoler (LB 812 2004). Loven fastsætter bestemmelser om skolernes undervisning, tilskud, tilsyn, regnskaber m.v.

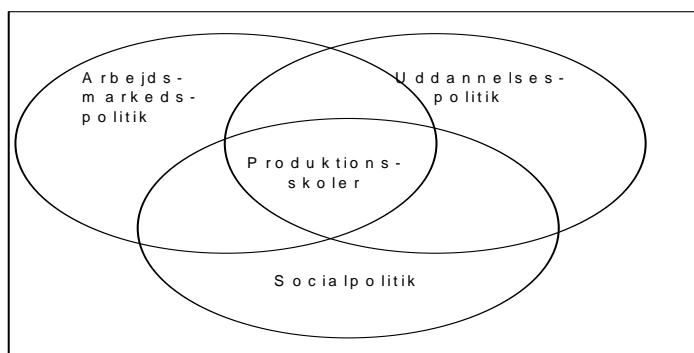
Ifølge produktionsskoleloven har et produktionsskoleforløb til formål:

- at styrke deltagernes personlige udvikling og forbedre deres muligheder i uddannelsessystemet og på det almindelige arbejdsmarked, herunder mulighederne for beskæftigelse i fleksjob, i skånejob eller lignende.
- at bidrage til at udvikle deltagernes interesse for og evne til aktiv medvirken i et demokratisk samfund.
- at den unge opnår kvalifikationer, der kan føre til gennemførelse af en erhvervskompetencegivende ungdomsuddannelse.

Det er karakteristisk for produktionsskolerne, at uddannelsen ikke er formelt kompetencegivende.

Produktionsskolerne er uddannelsesinstitutioner, men deres virksomhed indeholder – som anskueliggjort i nedenstående figur – også social- og arbejdsmarkedspolitiske elementer. Den enkelte skoles særlige profil afhænger i høj grad af lokale forhold, sådan at nogle skoler i højere grad end andre er mere rettet mod arbejdsmarkedet. Det fremgår desuden af lovbemærkningerne til L 101 Lov om produktionsskoler, at skolernes funktion er et egentligt ungdomsuddannelses tilbud til unge, der ikke umiddelbart er parat til at påbegynde en ungdomsuddannelse. Samtidig betones skolernes funktion som brobygningstilbud, primært mellem grundskole og ungdomsuddannelse.

Figur 1. Produktionsskolernes rolle



Produktionsskolernes målgruppe er unge under 25 år, som ikke har gennemført en ungdomsuddannelse, og som ikke umiddelbart har forudsætninger for at påbegynde en sådan uddannelse, eller som har afbrudt en ungdomsuddannelse. Produktionsskolerne kan frit optage unge fra målgruppen, som henvender sig til skolen. Endvidere optager produktions-

skoler unge, som bliver henvist fra hhv. AF og kommunerne som led i forpligtelsen til at aktivere unge ledige. Produktionsskolerne skal afvise unge, der ikke er i målgruppen for produktionsskolerne.

Et forløb på en produktionsskole er fleksibel, idet optagelse og udskrivning af deltagere finder sted løbende under hensyn til de enkelte deltagers behov. Ved optagelsen udarbejdes en plan for den enkelte deltagers forløb. Undervisningsministeren fastsætter nærmere regler herom.⁴

Et produktionsskoleforløb kan vare op til et år. Heri indgår både det aktuelle og tidligere forløb på samme eller andre produktionsskoler. Inden for en kvote, der udgør 10 pct. af produktionsskolens samlede årselevtal i det foregående finansår, kan der i ganske særlige tilfælde af uddannelsesmæssig karakter medregnes ophold af længere varighed. Det skal fremgå af deltagerens forløbsplan, at der er særlige uddannelsesrettede forhold, som begrundet en overskridelse af et produktionsskoleforløbs normale varighed. En kopi af forløbsplanen skal foreligge, sådan at revisor kan attestere, at begrundelsen er indført i planen.

3.1 Finansiering af produktionsskolerne

Produktionsskolerne fik deres selvstændige lov i 1985. Ifølge denne lov er staten ikke forpligtiget til at yde tilskud til produktionsskolerne, hvorfor produktionsskolerne på dette tidspunkt kunne karakteriseres som kommunale institutioner. Pr. 1. januar 1996 gennemførtes en finansieringsomlægning, hvor der indførtes et statsligt driftstilskud og en taxameterordning. Dette betød, at statens finansieringsandel, der i perioden 1991 til 1995 havde været omkring en tredjedel, steg til 80 procent i 1996 og 85 procent i 1997.⁵ Desuden blev der i 1996 indført frit optag på skolerne.

I forbindelse med finanslovsaftalen for 1999 blev det besluttet at indføre et aktivitets- og bevillingsloft på produktionsskoleområdet. Baggrunden herfor var den markante aktivitetsstigning på området siden finansieringsomlægningen i 1996. Mellem 1996 og 1998 var der således en aktivitetsstigning på 24 procent fra 4.565 til 5.674 årselever.

Bevillingsloftet blev udformet således, at der alene kunne gives statsligt tilskud til en aktivitet svarende til 5.300 årselever. Heraf var de 550 aktiverede, der som følge af finansieringsomlægningen på aktiveringsområdet, fra 2000 ville være finansieret over den aktive arbejdsmarkedspolitik, og derfor flyttet fra Undervisningsministeriets ramme. Loftet ville fra 2000 derfor have udgjort 4.750 årselever.

⁴ Jf. Bekendtgørelse om indhold og tilrettelæggelse af produktionsskoletilbud m.v. (BEK nr. 683 af 11/07/2000 http://www.retsinfo.dk/_GETDOCM_/ACCN/B20000068305-REGL)

⁵ UVM, Produktionsskolerne i Danmark, Uddannelsesstyrelses temahæfteserie nr. 13 - 2000

Loftet blev i praksis forvaltet ved, at der blev udmeldt en kvote til hver enkelt skole på baggrund af skolernes aktivitet i 4. kvartal. 1997 og 1., 2. og 3. kvartal 1998. Skolerne havde dog fortsat mulighed for at afholde yderligere rekvireret undervisning mod betaling fra f.eks. kommunen. Produktionsskoletilbuddet blev desuden begrænset til unge under 25 år. Den indførte kvoteordning medførte et fald i aktiviteten fra 1998 til 1999 på 9 procent svarende til ca. 536 årselever.

Kvoteordningen blev imidlertid kritiseret for at være et uhensigtsmæssigt og rigtigt styringsinstrument i forhold til produktionsskolernes særlige tilrettelæggelsesformer, herunder den fleksible ind- og udslusning, der karakteriserer skoleformen.

På baggrund heraf blev der i forbindelse med finanslovsaftalen for 2000 vedtaget en ny lov om produktionsskoler, L 1124 1999, og i medfør heraf blev kvoteordningen ophævet og igen erstattet af frit optag. Loven indebar desuden, at der med virkning fra 1. januar 2000 blev indført kommunal bidragspligt til staten for ikke-aktiverede deltagere på produktionsskoler. For deltagere, der er aktiverede i henhold til lov om aktiv beskæftigelsesindsats betales den fulde driftsudgift, fastsat ud fra takster opført på de årlige finanslove, af den henvisende myndighed.

Det kommunale bidrag afregnes en gang årligt på grundlag af den faktiske aktivitet i året før finansåret og med beløb, hvis størrelse er fastsat på finansloven for det bidragspligtige år.

Det samlede bidrag er bestemt af aktiviteten for ikke-aktiverede deltagere på produktionsskolerne i året før finansåret.

Bidragssatserne er på finansloven for 2004 som udgangspunkt fastsat til 16.010 kr. pr. årselev under 18 år og 26.680 kr. pr. årselev på 18 år og derover. Bidragssatserne udgør for deltagere under 18 år ca. 12 pct. af de reelle omkostninger og for deltagere over 18 år 21 pct. af de reelle omkostninger.

Såfremt aktiviteten stiger med 5 procentpoint i forhold til et aktivitetsniveau på 5.437 årselever, svarende til 273 årselever, forhøjes bidragssatserne for alle årselever med 5.340 kr. (FL2004). De kommunale bidragssatser vil da udgøre 21.350 kr. – svarende til ca. 16 pct. af de reelle omkostninger for en årselev – for deltagere under 18 år og 32.020 kr. – svarende til ca. 25 pct. af de reelle omkostninger årselev – for deltagere på 18 år og derover. Herefter forøges bidragssatserne med yderligere 5.340 kr. for alle årselever, hver gang den samlede aktivitet øges med yderligere 273 årselever.

Bidragspligten påhviler den hjemstedskommune, hvor deltageren er tilmeldt folkeregisteret den 5. september i kalenderåret før det pågældende bidragspligtige finansår.

Hvis en kommune yder grundtilskud til en produktionsskole, gives der fradrag for bidragspligten svarende til det beløb, kommunen yder i grundtilskud. Fradraget kan højst udgøre ét beløb, der svarer til et fuldt grundtilskud.

Intentionerne med ordningen var bl.a. at holde aktiviteten på et hensigtsmæssigt niveau ud fra ønsket om, at flere unge skulle gennemføre en kompetencegivende uddannelse.

Udover indførelsen af den kommunale bidragspligt blev der desuden med L1124 vedtaget en række initiativer med virkning fra 1. januar 2000, der dels skulle målrette produktionsskolernes indsats yderligere, dels samtidig skønnedes at være aktivitetsdæmpende og kvalitetsfremmende.

- Bortfald af skoleydelse til deltagere og taxameter til produktionsskolerne for deltagere, der deltager i undervisningsforløb i henhold til LB 55 1995 § 9, stk. 5 om folkeskolen.⁶
- Begrænsning af statstilskud til forløb ud over 1 års varighed til maksimalt at kunne dække 5 procent af skolens samlede aktivitet i det foregående år (er senere ændret til 10 pct.).
- Statstilskud ydes kun til produktionsskoler, der har en aktivitet på mindst 20 årselever pr. opgørelsesår. Undervisningsministeren kan i tilfælde, hvor særlige geografiske forhold gør sig gældende, fravige dette krav.

Yderligere blev det i L1124 bl.a. præciseret, at produktionsskolernes primære målgruppe er unge under 25 år, ”*som ikke har gennemført en ungdomsuddannelse, og som ikke umiddelbart har forudsætninger for at påbegynde en sådan uddannelse, eller har afbrudt en ungdomsuddannelse*”.

De vedtagne initiativer har dog ikke haft den ønskede effekt, idet aktiviteten på produktionsskolerne efter et fald i 1999 og 2000 igen har været stigende, *jf. tabel 4*.

Staten yder tilskud til produktionsskolerne i form af driftstilskud og bygningstilskud, som ydes efter antal årselever. Hertil kommer skoleydelse,

⁶ Udgangspunktet er, at undervisningspligten skal være opfyldt, før man kan starte på en produktionsskole. Undervisningspligten kan dog efter det 7. klassetrin opfyldes ved deltagelse i heltidsundervisning i den kommunale ungdomsskole i henhold til lov om ungdomsskoler samt ved deltagelse i undervisningsforløb i henhold til § 9, stk. 5, hvori det fremgår at skolen desuden i samarbejde med Ungdommens Uddannelsesvejledning kan tilbyde elever i 8.-10. klasse undervisningsforløb, hvor praktisk og teoretisk indhold kombineres i en undervisning, der kan finde sted på og uden for skolen.

12

som produktionsskolerne udbetaler til deltagerne. Statstilskuddet ydes bl.a. under forudsætning af, at den kommune eller amtskommune, der har godkendt skolens vedtægter, yder et grundtilskud, som for 2004 er fastsat til 388.000 kr. pr. skole. Den statslige finansiering suppleret med kommunalt grundtilskud skal sikre såvel øget selvstændighed for skolerne med frit optag som fortsat lokal forankring.

Statstilskuddet er i forbindelse med udmøntningen af omstillingsreserven efter ”noget-for-noget”-princippet udvidet med en udslningspræmie. På FL 2004 udløses udslningspræmien, når en produktionsskole udslsruer deltager til kompetencegivende uddannelse eller arbejde på mindst deltid (20 timer om ugen). Tillægstaksten udgør i 2004 7.700 kr. pr. årselev. For at få udslningspræmien udløst skal den enkelte skole dokumentere, at deltageren har været i gang i 12 uger inden for 4 måneder efter udslsruing fra skolen.

Endvidere er der på FL2004 oprettet et igangsættelsestilskud. Tilskuddet forpligter skolerne til at indgå samarbejdsaftaler med potentielle aftagere af produktionsskoledeltagere samt at gøre eventuelle generelle samarbejdsaftaler og erfaringer hermed offentligt tilgængelige på skolens hjemmeside. Igangsættelsestilskuddet fordeles dels som et fast grundbeløb pr. skole (ca. 25.000 kr. pr. skole), dels afhængigt af skolens størrelse målt i antal grundlagsårselever (ca. 400 kr. pr. grundlagsårselev). I henhold til § 8 i lov om produktionsskoler fører undervisningsministeren tilsyn med produktionsskolerne. Igangsættelsestilskuddet er en del af ministerens tilsynsforpligtelse.

Som følge af den stigende aktivitet blev de kommunale bidragssatser – som følge af merbidragsordningen – forhøjet én gang i 2002 svarende til en kommunal merudgift på ca. 30 mio. kr.

I 2003 steg aktiviteten yderligere. Kommunerne havde således i 2003 udgifter til produktionsskolerne på ca. 234 mio. kr., mens staten havde udgifter på ca. 734 mio. kr., *jf. tabel 2*. Aktivitetsstigningen betød, at kommunerne fik en merudgift på ca. 109 mio. kr. i forhold til det forventede, mens statens merudgifter udgjorde ca. 43 mio. kr. Hvis det ekstraordinære kommunale bidrag betragtes isoleret, svarer det til en kommunal merudgift på ca. 100 mio. kr.⁷

Det skal bemærkes, at kommunernes løbende merudgift til produktionsskolerne ikke er omfattet af DUT-krav.

⁷ (5.255 kr. + 5.255 kr. + 5.255 kr.) * 6.327 årselever = 99,7 mio. kr.

Tabel 2. Merudgifter for staten og kommunerne i 2003, mio. kr.

		Budgetteret	Andel	Faktisk	Andel	Merudgift
Drifts- og bygningsudgifter		466		500		34
Skoleydelse		225		234		8,9
Kommunalt bidrag/grundtilskud		125		234		109
Bruttoudgifter i alt	Staten	691	85 %	734	76 %	43
	Kommunerne	125	15 %	234	14 %	109

Kilde: Undervisningsministeriet

3.2 Aktivitetsudvikling

I 2004 er der i alt 102 produktionsskoler i Danmark, *jf. tabel 3 nedenfor*. Antallet af skoler er stort set uændret i forhold til 2000.

Tabel 3. Antallet af produktionsskoler i perioden 2000-2004

År	2000	2001	2002	2003	2004
Antal skoler	104	101	97	100	102

Kilde: Undervisningsministeriet.

I tabel 4 fremgår det, at aktiviteten for ikke-aktiverede årselever på produktionsskoler i perioden 1997-2003 er steget med 1.081 årselever, hvilket svarer til ca. 21 pct. - dog med væsentlige udsving i perioden, mens antallet af aktiverede deltagere er faldet med 84 årselever svarende til ca. 47 pct. i perioden 2000 til 2003.

Det skal dog bemærkes, at andelen af aktiverede deltagere i hele perioden udgør en begrænset del af det samlede antal deltagere. Uanset hvad årsagerne er til faldet i antallet af aktiverede deltagere, kan denne udvikling ikke forklare aktivitetsstigningen i det frie optag, idet stigningen her er væsentlig større end aktivitetsnedgangen for aktiverede.

Tabel 4. Aktivitet målt i hhv. antal ikke-aktiverede og aktiverede årselever, 1997-2003 samt prognose for 2004

	1997	1998	1999 ¹⁾	2000	2001	2002	2003	2004
Årselever (ikke aktiverede)	5.246	5.958	5.422	5.080	5.579	5.710	6.327	7.012 ²⁾
Indeks	100	114	103	97	106	109	121	134
Årselever (Aktiverede) ³⁾	-	-	-	179	155	117	95	-
Indeks	-	-	-	100	86	65	53	-

Anm.: Årselevberegningen er fra og med 2003 ændret fra 42 til 40 undervisningsuger - svarende til en teknisk opskrivning af aktiviteten på 5 pct. Aktivitetstal for perioden 1997 til 2002 er således omregnet for at kunne sammenligne over perioden 1997-2003.

1) Produktionskoleområdet var i 1999 omfattet af et aktivitetsloft.

2) Aktiviteten for 2004 er en prognose, der er baseret på produktionsskolernes indberetning af faktisk afholdt aktivitet i 1. halvår 2004.

3) Aktiverede i perioden 1997-1999 er ikke taget med som følge af 80/20 reglen.⁸

Kilde: Undervisningsministeriet.

Pr. 1. januar 1999 blev der – som nævnt – indført et aktivitetsloft over den statslige aktivitet på skolerne på 5.300 årselever, som i 2000 blev afløst af den kommunale bidragsordning, hvorefter bidragssatsen for alle deltagere hæves, hvis den samlede aktivitet udgør mere end 5.710 årselever. Tiltaget betød, at aktiviteten faldt i 1999, men har været stigende siden etableringen af bidragsordningen i 2000. Der er fra 2002-2003 konstateret en vækst i aktiviteten svarende til ca. 11 pct. Aktivitetsniveauet var i 2003 ca. 11 pct. højere end det niveau, der indebærer, at det kommunale bidrag hæves for alle ikke-aktiverede deltagere.

En prognose for 2004, der er baseret på produktionsskolernes indberetning af faktisk afholdt aktivitet i 1. halvår 2004 viser, at aktiviteten i 2004 vil nå ca. 7.000 årselever, svarende til en stigning på ca. 11 pct. i forhold til 2003.

Tabel 5 viser årselevernes fordeling på under 18 år og over 18 år. Tallene er beregnet på baggrund af udbetalinger af skoleydelse opgjort i de årlige finanslove. Der skal som følge heraf tages forbehold for, at skoleydelsen modsat driftstaxameteret også udbetales i deltagernes ferie.

⁸ Til og med 1999 betalte staten 80 pct. af taxameteromkostninger for aktiverede, mens kommunerne finansierede de resterende 20 pct.

Tabel 5. Ikke-aktiverede årselevernes fordeling på over og under 18 år, 1997-2003 samt beregnet skøn for 2004

	1997	1998	1999 ¹⁾	2000	2001	2002	2003	2004 ²⁾
Årselever i alt	5.246	5.958	5.422	5.080	5.579	5.710	6.327	7.012
Under 18 år	1.505	1.783	1.633	1.825	2.287	2.455	2.657	2.735
Indeks				100	125	135	146	150
Over 18 år	3.741	4.174	3.789	3.255	3.291	3.255	3.670	4.277
Indeks				100	101	100	113	131
Andel under 18 år i pct.	29	30	30	36	41	43	42	39
Andel over 18 år i pct.	71	70	70	64	59	57	58	61

Anm.: Årselevberegningen er fra og med 2003 ændret fra 42 til 40 undervisningsuger, svarende til en teknisk opskrivning af aktiviteten på 5 pct. Aktivitetstal for perioden 1997 til 2002 er omregnet for kunne sammenligne over perioden 1997-2003.

1) Produktionsskoleområdet var i 1999 omfattet af et aktivitetsloft.

2) Tallene for 2004 er behæftet med usikkerhed, idet de delvis er baseret på en prognose. Tallene er baseret på skolernes indberetning af faktisk udbetalt skoleydelse i 1. halvår 2004, som således forudsættes at være den samme i anden halvdel af 2004.

Kilde: Undervisningsministeriet.

Det fremgår af tabel 5, at andelen af under 18-årige i 2003 udgjorde ca. 42 pct. mod ca. 29 pct. i 1997. I perioden fra 2000-2003 er andelen af deltagere under 18 år steget med 46 pct., mens andelen af deltagere på 18 år og derover er steget med 13 pct. Det fremgår også af oversigten, at fordelingen mellem dem der er over og under 18 år, har været stort set stabil de seneste fire år, således er aktiviteten for deltagere under 18 år steget med 16 pct. i perioden 2001-2003, mens aktiviteten for deltagere på 18 år og derover er steget med 12 pct.

Det skal bemærkes, at antallet af deltagere på 18 år og derover har været stabilt fra 2000 til 2002, for derefter at stige med ca. 400 årselever i 2003 og yderligere 600 årselever (prognose) i 2004.

Der er på baggrund af produktionsskolernes indberetning af udbetalt skoleydelse for 1. halvår 2004 beregnet et skøn for hele 2004 for andelen af deltagere under 18 år og andelen af deltagere på 18 og derover. Beregningen viser, at ca. 39 pct. af deltagerne i 2004 vil være under 18 år, mens ca. 61 pct. af deltagerne vil være 18 år eller derover.

Tabel 6 viser produktionsskolernes aktivitet i 2002 og 2003 fordelt på amter.

Tabel 6. Produktionsskolerne aktivitet (ikke-aktiverede) fordelt på amter i 2002 og 2003

		2002	2003
Københavns Kommune (5 skoler i 2003 heraf 2 nyoprettede skoler i 2003)	Årselever	374	476
	% stigning 2003 ifht. 2002		27
Københavns Amt (7 skoler i 2003)	Årselever	682	708
	% stigning 2003 ifht. 2002		4
Frederiksborg Amt (3 skoler i 2003 heraf 1 nyoprettet skole i 2003)	Årselever	120	161
	% stigning 2003 ifht. 2002		34
Roskilde Amt (5 skoler i 2003)	Årselever	360	378
	% stigning 2003 ifht. 2002		5
Vestsjællands Amt (8 skoler i 2003)	Årselever	413	452
	% stigning 2003 ifht. 2002		9
Storstrøms Amt (7 skoler i 2003)	Årselever	328	354
	% stigning 2003 ifht. 2002		8
Bornholms Amt (1 skole i 2003)	Årselever	52	63
	% stigning 2003 ifht. 2002		22
Fyns Amt (8 skoler i 2003)	Årselever	733	804
	% stigning 2003 ifht. 2002		10
Sønderjyllands Amt (8 skoler i 2003)	Årselever	340	392
	% stigning 2003 ifht. 2002		15
Ribe Amt (4 skoler i 2003)	Årselever	174	179
	% stigning 2003 ifht. 2002		3
Vejle Amt (8 skoler i 2003)	Årselever	421	457
	% stigning 2003 ifht. 2002		9
Ringkøbing Amt (3 skoler i 2003)	Årselever	100	116
	% stigning 2003 ifht. 2002		16
Århus Amt (11 skoler i 2003)	Årselever	706	768
	% stigning 2003 ifht. 2002		9
Viborg Amt (7 skoler i 2003)	Årselever	224	267
	% stigning 2003 ifht. 2002		19
Nordjyllands Amt (15 skoler i 2003)	Årselever	683	748
	% stigning 2003 ifht. 2002		9

Anm.: Årselevberegningen er fra og med 2003 ændret fra 42 til 40 undervisningsuger - svarende til en teknisk opskrivning af aktiviteten på 5 pct. Aktivitetstal for 2002 er omregnet for at kunne sammeligne 2002 og 2003.

Kilde: Undervisningsministeriet.

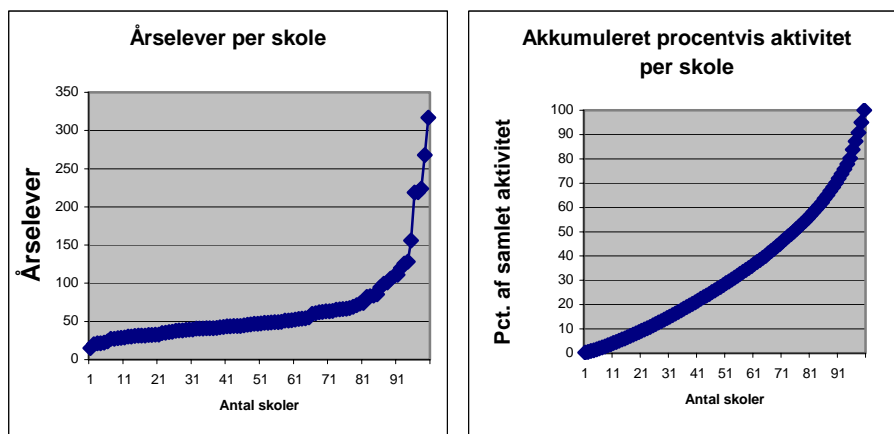
Det fremgår af tabel 6, at der har været en stigning i aktiviteten i alle landets amter. De største procentvise stigninger i aktiviteten er sket i Frederiksborg Amt og Københavns Kommune, hvor stigningen i 2003 i forhold til 2002 har været på henholdsvis ca. 34 og ca. 27 pct.

Stigningen i både Frederiksborg Amt og Københavns Kommune kan henføres til oprettelse af nye produktionsskoler. I Frederiksborg Amt er der således oprettet en ny produktionsskole i 2003, der havde en aktivitet på ca. 30 årselever i 2003, mens der i Københavns Kommune blev oprettet to nye produktionsskoler, der tilsammen havde en aktivitet på ca. 105 årselever i 2003.

Det skal bemærkes, at oprettelsen af de nye produktionsskoler generelt ikke har givet sig udslag i faldende aktivitet på de øvrige produktionsskoler i amtet/kommunen, dog er der en skole i Københavns Kommune, der har haft faldende aktivitet i 2003.

Af den venstre side i figur 2 herunder fremgår antallet af årselever i 2003 fordelt på de 100 produktionsskoler, og i den højre side af figuren fremgår et Lorenzdiagram med den akkumulerede aktivitet.

Figur 2. Årselever per skole samt akkumuleret aktivitet per skole (Lorenzdiagram) for 2003



Kilde: Undervisningsministeriet og Finansministeriet.

Af venstre side i figuren fremgår, at det typiske aktivitetsniveau for langt de fleste produktionsskoler ligger mellem 35 og 80 årselever. Fem skoler har et aktivitetsniveau, der er større end 200 årselever, og de fem største skoler stod således i 2003 for 20 pct. af den samlede aktivitet.

Højre side af figuren illustrerer den akkumulerede aktivitet for de 100 produktionsskoler i 2003. Af figuren fremgår det således, at de ca. 75 skoler med lavest aktivitet stod for ca. halvdelen af den samlede aktivitet.

Opsummering

Intentionerne med indførelsen af den kommunale bidragsordning var bl.a. at holde aktiviteten på et hensigtsmæssigt niveau ud fra ønsket om, at flere unge skal gennemføre en kompetencegivende uddannelse.

Indførelsen af den kommunale bidragsordning har imidlertid ikke stabiliseret aktivitetsniveauet på produktionsskolerne. Aktivitetsniveauet på produktionsskolerne var således i 2003 11 pct. højere end det niveau, der indebærer, at det kommunale bidrag for alle årselever hæves.

Aktiviteten på produktionsskolerne for så vidt angår ikke-aktiverede deltagere er steget med 1.081 årselever svarende til ca. 21 pct. i perioden 1997 til 2003. Det skal bemærkes, at den modsatte tendens gør sig gældende for udviklingen i aktiverede deltagere, idet antallet af aktiverede deltagere er faldet med 84 årselever svarende til 47 pct. i perioden 2000-2003. Andelen af aktiverede deltagere har i perioden fra 2000 til 2003 udgjort en begrænset del af den samlede produktionsskoleaktivitet, og i 2000 3,4 pct. af den samlede aktivitet. Uanset hvad årsagerne til dette fald er, kan denne udvikling ikke forklare aktivitetsstigningen i det frie optag, idet stigningen her er væsentlig større end aktivitetsnedgangen for aktiverede deltagere.

Betragtes aktivitetsstigningen for ikke-aktiverede deltagere fra indførelsen af den kommunale bidragsordning i 2000 og frem til 2003 har aktivitetsstigningen været på ca. 25 pct.

Andelen af deltagere under 18 år er steget i perioden 1997-2003. I 2003 udgjorde deltagere under 18 år ca. 42 pct. mod ca. 29 pct. i 1997. Det fremgår imidlertid også, at fordelingen mellem deltagere på henholdsvis under 18 år og 18 år og derover har været relativt stabil de seneste fire år, men udviklingen går i retning af en ligelig fordeling af over og under 18 årige i forhold til 1997. For 2004 tyder det på, at 61 pct. af deltagerne vil være 18 år eller derover.

4 Produktionsskoledeletagernes baggrund

Afsnittet belyser en række af de væsentligste karakteristika ved produktionsskoledeletagere, herunder køn, alder, opholdsvarighed, uddannelsesbaggrund, etnicitet m.v.

I det omfang det har været muligt at tilvejebringe data for 2003, vil disse indgå i oversigterne, men for langt de fleste områder vil tal for 2002 være de seneste foreliggende oplysninger.

Tabel 7 viser en beregning af andelen af årselever/deltagere på produktionsskoler i 1997 til 2003 i forhold til en gennemsnitlig ungdomsårgang. Beregningen er behæftet med usikkerhed for 2003, idet antallet af deltagere her er baseret på en prognose. Af Undervisningsministeriets taxameter-rapport fra ultimo 2000 fremgår det på baggrund af en statistisk kørsel på cpr-numre, at der i perioden 1996 til 1999 var 20 pct. gengangere⁹ på produktionsskolerne. I beregningerne i tabel 7 antages det, at dette også er tilfældet fra 2000 til 2003.

⁹ Ved en genganger forstås en person som i løbet af et år har minimum to forløb på en produktionsskole.

Tabel 7. Andel af 25-årige, der har været på en produktionsskole, 1997-2003 samt prognose for 2004

	1997	1998	1999 ¹⁾	2000	2001	2002	2003	2004
Årselever	5.246	5.958	5.422	5.080	5.579	5.710	6.327	7.012 ⁴⁾
Deltagere ²⁾	8282	9625	9421	9038	9444	9670	10714 ³⁾	11.875 ³⁾
15-24 årige – gns. pr. år- gang	66.382	64.449	62.790	61.116	59.911	59.492	59.142	59.356
Andel af 25- årige i pct. / personer	13	15	15	15	16	16	18	20

Anm.: Årselevberegningen er fra og med 2003 ændret fra 42 til 40 undervisningsuger, svarende til en teknisk opskrivning af aktiviteten på 5 pct. Aktivitetstal for perioden 1997 til 2002 er omregnet for at kunne sammenligne over perioden 1997-2003.

1) Produktionsskoleområdet var i 1999 omfattet af et aktivitetsloft.

2) I beregningerne er det forudsat, at 20 pct. af deltagerne er gengangere, jf. side 51 i rapport om samspil, samarbejde og sammenhæng:

http://us.uvm.dk/erhverv/produktion/publikationer/rapp_samspil_1.pdf.

3) Beregningen af antal personer i 2003 og i 2004 (fraregnet gengangere) er udregnet ud fra en forudsætning om, at der er samme forhold mellem årselevtallet og deltagerantallet i 2003 og i 2004 som i 2002.

4) Årselevantallet for 2004 er baseret på tal for den faktiske udvikling fra 1. halvår 2004.

Kilde: Uni-C, Danmarks Statistik og Finansministeriets beregninger.

Det fremgår af tabel 7, at den demografiske udvikling i aldersgruppen 15-24-årige inden for hvilken produktionsskolernes målgruppe ligger, har været faldende over perioden. Samtidig er deltagerantallet på produktionsskolerne steget i perioden. Den stigende aktivitet kombineret med den faldende demografiske udvikling bevirker, at andelen af en given årgang 25-årige, der på et eller andet tidspunkt i alderen 15-24 år har deltaget i et produktionsskoleforløb, siden 1997 er steget fra ca. 13 pct. til ca. 18 pct. i 2003, og 20 pct. i første halvår af 2004.

Beregningerne er foretaget under to antagelser¹⁰, der bevirker, at der er en vis usikkerhed omkring niveauet, men det vurderes samlet, at andelen af en ungdomsårgang, der har berøring med en produktionsskole, er steget i de senere år.

Deltagerne er gennemsnitligt lidt under 19 år, når de starter på et produktionsskoleophold, jf. tabel 8.

¹⁰ Dels at der er 20 pct. gengangere, hvilket for 1996-1999 er et faktum og for 2000-2003 en antagelse, dels at forholdet mellem antal deltagere og antal årselever er det samme i 2002 og 2003.

Tabel 8. Deltagernes gennemsnitsalder ved optag i 1997-2003 fordelt på køn

Gennemsnitsalder ved optag			
År	Mænd	Kvinder	Alle
1997	19,5	19,6	19,5
1998	19,3	19,3	19,3
1999	19,3	19,3	19,3
2000	19,1	19,0	19,0
2001	18,9	18,7	18,8
2002	18,8	18,5	18,7
2003	18,6	18,5	18,6

Kilde: Uni-C.

Det fremgår endvidere, at gennemsnitsalderen ved optag er reduceret fra 19,5 år i 1997 til 18,6 år i 2003. Gennemsnitsalderen ved påbegyndelse af et ophold er stort set den samme for begge køn.

Tabel 9 viser deltagernes alder ved start på et produktionsskoleophold i perioden 1997-2003 fordelt på aldersintervaller.

Tabel 9. Deltagernes alder ved optag 1997-2003 udvalgte intervaller

	1997		1998		1999		2000		2001		2002		2003	
	Pct.	Antal	Pct.	Antal	Pct.	Antal	Pct.	Antal	Pct.	Antal	Pct.	Antal	Pct.	Antal
Alder ved start:														
14 år og derunder	2,5	263	3,9	466	1,1	128	0,2	27	0,3	36	0,3	36	0,2	25
15-17 år	31,4	3.255	32,3	3.882	34,1	4.017	36	4.066	39,4	4.648	42,9	5.184	42,8	5.462
Andel under 18 år	33,9	3.518	36,2	4.348	35,2	4.145	36,2	4.093	39,7	4.684	43,2	5.220	43	5.487
18-20 år	40,4	4.182	40,5	4.876	44,4	5.229	46,8	5.282	46,6	5.499	44,7	5.407	45,5	5.797
21-24 år	16,8	1.743	15,9	1.908	15,6	1.840	14,5	1.638	12,7	1.505	11,1	1.343	10,0	1.269
25 år og derover	4,6	474	3,5	420	2,4	288	0,8	95	0,6	65	0,6	78	0,3	37
Uoplyst	4,2	435	4,0	479	2,3	274	1,7	190	0,4	52	0,3	39	1,2	158
I alt	100	10.352	100	12.031	100	11.776	100	11.298	100	11.805	100	12.087	100	12.748

Anm.: Bemærk, at der er tale om antal deltagere og ikke antal "hoveder", idet nogle af deltagerne er gengangere og derfor kan tælle dobbelt.

Kilde: Uni-C.

Det fremgår af tabel 9, at andelen af deltagere under 18 år har været stigende siden 1997. I 2003 var således ca. 43 pct. af deltagerne under 18 år, mens den tilsvarende aldersgruppe udgjorde ca. 34 pct. i 1997. Det skal bemærkes, at aldersfordelingen er baseret på deltagere og ikke årselever, hvorved der ikke tages højde for opholdenes varighed.

Den anden store gruppe er de 18-20-årige, som i de seneste år har udgjort ca. 45 pct. af det samlede deltagerantal. Andelen af deltagere over 20 år er faldet og udgjorde ca. 10 pct. i 2000 mod ca. 21 pct. i 1997.

Det fremgår af tabel 10, at kønsfordelingen stort set har været stabil i perioden 1997-2002. I 2002 var ca. 58 pct. af produktionsskoledeltagerne mænd.

Tabel 10. Kønsfordeling på produktionsskolerne (antal deltagere) 1997-2002

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Mænd	5.830	6.746	6.528	6.408	6.715	6.995
<i>Procent</i>	<i>56,3</i>	<i>56,1</i>	<i>55,4</i>	<i>56,7</i>	<i>56,9</i>	<i>57,9</i>
Kvinder	4.416	5.237	5.227	4.890	5.090	5.092
<i>Procent</i>	<i>42,7</i>	<i>43,5</i>	<i>44,4</i>	<i>43,3</i>	<i>43,1</i>	<i>42,1</i>
Uoplyst	106	48	21	-	-	-
<i>Procent</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>
I alt	10.352	12.031	11.776	11.298	11.805	12.087

Kilde: Uni-C.

Det fremgår af tabel 11, at antallet af efterkommere og indvandrere er steget med henholdsvis ca. 142 pct. og ca. 53 pct. i perioden 1997-2002. Til sammenligning er antallet af etnisk danske produktionsskoledeltagere steget med ca. 21 pct. i samme periode. Det skal bemærkes, at opgørelsen baserer sig på antal deltagere – og ikke årselever. Opgørelsen er behæftet med usikkerhed, idet andelen med uoplyst etnicitet var forholdsvis stor i en del af den belyste periode.

Tabel 11. Deltagerens fordeling på etnicitet i perioden 1997-2002

Etnicitet	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Dansk	8.266	9.754	9.762	9.562	10.215	10.005
<i>- indeks</i>	<i>100</i>	<i>118</i>	<i>118</i>	<i>116</i>	<i>124</i>	<i>121</i>
Efterkommere	137	219	224	194	265	332
<i>- indeks</i>	<i>100</i>	<i>160</i>	<i>164</i>	<i>142</i>	<i>193</i>	<i>242</i>
Indvandrere	730	909	921	876	1.064	1.114
<i>- indeks</i>	<i>100</i>	<i>125</i>	<i>126</i>	<i>120</i>	<i>146</i>	<i>153</i>
Uoplyst	271	324	207	129	75	90
<i>- indeks</i>	<i>100</i>	<i>120</i>	<i>76</i>	<i>48</i>	<i>28</i>	<i>33</i>
I alt	9.404	11.206	11.114	10.761	11.619	11.541
Indvandrere og efterkommere i pct. af alle	9%	10%	10%	10%	11%	13%

Kilde: Danmarks Statistik.

Den forskellige udvikling i produktionsskoledeltageres etnicitet bevirker, at andelen af indvandrere og efterkommere er steget til ca. 13 pct. af alle deltagere i 2002.

Tabel 12 viser, at andelen af indvandrere mellem 15 og 25 år i forhold til den samlede andel af 15-25 årige er steget fra ca. 6 pct. i 1997 til ca. 9 pct. i 2004. Endvidere er andelen af efterkommere steget med ca. 1 pct. i perioden fra 1997 til 2004.

Tabel 12. Andelen af indvandre og efterkommere i alderen 15-25 år i forhold til den samlede andel af 15-25 årige.

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Personer i alt	753.276	734.109	712.936	696.396	681.595	668.542	662.149	660.777
Indvandrere	42.131	44.008	46.254	48.414	50.767	53.468	55.575	56.712
<i>pct i forhold til i alt</i>	5,6	6,0	6,5	7,0	7,4	8,0	8,4	8,6
Efterkommere	10.687	11.633	12.414	13.038	13.673	14.706	16.061	17.443
<i>pct i forhold til i alt</i>	1,4	1,6	1,7	1,9	2,0	2,2	2,4	2,6
<i>Indvandrere + efterkommere</i>	7,0	7,6	8,2	8,9	9,4	10,2	10,8	11,2

Kilde: Danmarks Statistik

Sammenlignes tabel 11 og 12 fremgår det, at indvandrere og efterkommere i perioden 1997 til 2002 er svagt overrepræsenteret på produktionsskolerne.

Produktionsskolerne adskiller sig fra de fleste andre skoleformer ved, at der er løbende optag og meget store variationer i varigheden af den enkelte deltagers ophold, *jf. tabel 13.*

Tabel 13. Opholdenes varighed 1997-2002, fordelt på intervaller

Opholdets varighed:	1997		1998		1999		2000		2001		2002	
	Pct.	Antal	Pct.	Antal	Pct.	Antal	Pct.	Antal	Pct.	Antal	Pct.	Antal
Under 1 måned	23,9	2.469	25,3	3.038	18,8	2.209	17,4	1.970	17,0	2.012	16,2	1.957
1-3 måneder	27,5	2.847	25,8	3.106	27,3	3.215	29,1	3.285	28,9	3.408	27,9	3.369
3-6 måneder	20,2	2.093	20,7	2.493	21,7	2.560	23,1	2.607	24,8	2.929	24,4	2.944
½-1 år	15,2	1.573	15,3	1.839	18,5	2.175	19,9	2.249	23,2	2.740	24,2	2.928
Over 1 år	6,6	685	7,7	925	9,1	1.073	7,8	884	5,4	635	6,2	745
Uoplyst	6,6	685	5,2	630	4,6	544	2,7	303	0,7	81	1,2	144
I alt	100	10.352	100	12.031	100	11.776	100	11.298	100	11.805	100,1	12.087

Anm.: Bemærk at der er tale om antal deltagere og ikke antal "hoveder", idet nogle af deltagerne er gengangere og derfor tæller dobbelt (eller mere).

Kilde: Uni-C.

Et typisk ophold varer i gennemsnitligt ca. 5 måneder, men ca. 16 pct. opholder sig på produktionsskole under en måned, og ca. 44 pct. under 3 måneder og ca. 30 pct. over et halvt år. Set over den femårige periode er der blevet færre helt korte ophold på under en måned, samt flere ophold på over et halvt år.

Det ses endvidere af tabel 13, at andelen af deltagere med ophold på mere end et år udgjorde ca. 6 pct. i 2002. Produktionsskolerne har dispensation til, at 10 pct. af årselevtallet må være fra forløb på mere end 1 års varighed.

Den gennemsnitlige opholdsvarighed udgjorde ca. 21,5 uger i 2003, *jf. tabel 14.*

Tabel 14. Gennemsnitlig opholdsvareghed 1997-2002, fordelt på køn

År:	Gennemsnitlig opholdsvareghed i uger		
	Mænd	Kvinder	Alle
1997	18,3	19,1	18,6
1998	19,2	19,5	19,3
1999	21,9	22,4	22,1
2000	21,2	21,8	21,5
2001	19,9	20,7	20,2
2002	21,3	21,7	21,5
2003	21,4	21,7	21,5

Kilde: Uni-C.

Tabel 15 viser antal deltagere og den gennemsnitlige opholdsvareghed i uger indekseret.

Tabel 15. Antal deltagere og den gennemsnitlige opholdsvareghed i uger indekseret

	Antal deltagere	Indeks	Gns. antal uger	Indeks	Årselever	Indeks
1997	10.352	100	18,6	100	5.246	100
1998	12.031	116	19,3	104	5.958	114
1999	11.776	114	22,1	119	5.422	103
2000	11.298	109	21,5	116	5.080	97
2001	11.805	114	20,2	109	5.579	106
2002	12.087	117	21,5	116	5.710	109

Kilde: Uni-C og egne beregninger.

Af tabellen fremgår, at der siden 1997 er sket ca. lige store procentvise stigninger i hhv. antal deltagere som i den gennemsnitlige opholdsvareghed. Imidlertid er det siden 2000, hvor det frie optag blev genetableret udelukkende antal deltagere, der har trukket aktiviteten op, idet den gennemsnitlige opholdsvareghed ikke er steget.

Tabel 16 viser produktionsskoledeltagernes uddannelsesbaggrund før de kom til produktionsskolen. Det skal bemærkes, at fuldførte og afbrudte uddannelsesforløb er lagt sammen.

For så vidt angår uddannelsesforløb på erhvervsgymnasiale-, erhvervsfaglige-, kort videregående- og mellemlange videregående uddannelser er der alene tale om afbrudte forløb, idet en deltager ikke kan begynde på produktionsskole, såfremt denne har gennemført en kompetencegivende uddannelse.

Tabel 16. Afbrudt eller færdiggjort uddannelse før produktionsskoleophold

Uddannelsesbaggrund	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Omverden	5,9	4,6	3,6	2,6	3,1	2,9
Grundskole, 8-10. klasse	35,1	33,0	30,2	27,2	26,7	22,9
Ikke kompetencegivende almen udd. ¹⁾	22,2	32,7	36,8	36,6	33,0	31,9
Almengymnasiale uddannelser	5,5	4,6	4,1	4,7	4,5	4,7
Erhvervsgymnasiale uddannelser	1,8	1,7	1,7	1,9	1,8	2,4
Erhvervsfaglige grundforløb	24,0	18,5	18,3	21,9	25,8	29,3
Erhvervsfaglige hovedforløb	5,3	4,8	5,3	4,9	5,0	5,7
Korte videregående uddannelser	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1
Mellemlange videregående uddannelser	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1
Bacheloruddannelser	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Kandidatuddannelser	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
I alt	100	100	100	100	100	100

1) Tidligere produktionsskoleophold, fri ungdomsuddannelse, brobygningsforløb, højskoleophold, aftenskoler o.l.

Anm:

For så vidt angår deltagere på kompetencegivende ungdomsuddannelser og mellem lange videregående uddannelser er der alene tale om afbrudte forløb.

Det har ikke været muligt at opgøre faktiske antal deltagere i tabellen.

Kilde: Uni-C.

Det fremgår af tabel 16, at den relative andel af deltagerne på produktions-skolerne, som kommer fra afbrudte erhvervsfaglige uddannelsesforløb, er steget i perioden 1997 til 2002. I 1997 udgjorde andelen ca. 29 pct. af deltagerne, mens andelen i 2002 udgjorde ca. 35 pct.

I 2002 kom ca. 23 pct. af produktionsskoledeltagere fra grundskolen mod tilsvarende ca. 35 pct. i 1997. Endvidere havde ca. 32 pct. af deltagerne i 2002 mod ca. 22 pct. i 1997 en ikke kompetencegivende almen uddannelse bag sig. Kategorien ikke kompetencegivende almen uddannelse dækker bl.a. over deltagere, der kommer fra den fri ungdomsuddannelse (nu nedlagt), samt tidligere produktionsskoleophold m.v.

Det skal bemærkes at Foreningen for produktionsskoler og produktionshøjskoler (FPP) har foretaget en undersøgelse¹¹ (fra april 2004) vedrørende produktionsskoledeltagernes uddannelsesbaggrund i 2002 og 2003. Undersøgelsen er baseret på 57 pct. af produktionsskolerne i 2004.

FPP's undersøgelse viser, at ca. 37 pct. af produktionsskoledeltagerne har afbrudt en erhvervsfaglig ungdomsuddannelse og 14,2 pct. har afbrudt en gymnasial uddannelse inden påbegyndelsen af deres produktionsskoleophold. Endvidere fremgår det af undersøgelsen, at ca. 49 pct. af produktions-skoledeltagerne ikke har påbegyndt en ungdomsuddannelse inden start på produktionsskolen.

¹¹http://www.fpp.dk/content/0_nyhedsbreve/arkiv/adm_info/120804%20adminf%20-%20Orientering%20om%20fracaldsstatistik%20120804.pdf

Det skal bemærkes, at det i nærværende analyse ikke har været muligt at etablere et sikkert datagrundlag for frafaldet på erhvervsuddannelserne på landsplan.

Af tabel 17 herunder fremgår, hvor stor en andel af en årgang, der optages på erhvervsuddannelsernes grundforløb.

Tabel 17. Tilgang til EUD-grundforløb i forhold til andelen af 15-25 årige

	1997	1998	1999	2000	2001	2002 ¹⁾
Personer i alt 15-25 år	753.276	734.109	712.936	696.396	681.595	668.542
Tilgang til EUD-grundforløb	34.843	36.054	39.091	43.663	39.583	39.428
Pct. i forhold til personer i alt	4,6	4,9	5,5	6,3	5,8	5,9

1) 2002 er det seneste indberetningsår. Der kan forekomme manglende eller forkerte indberetninger fra institutionerne. Indtil der bliver rettet op på disse mangler og fejl, bør 2002-tallene betragtes som foreløbige.

Kilde: Undervisningsministeriet og Danmarks Statistik

Af tabel 17 fremgår det, at der siden 1997 er en svag stigende tendens til, at en større andel af en ungdomsårgang begynder på en af erhvervsuddannelsernes grundforløb. På den anden side har udviklingen siden 2000 været konstant til svagt faldende. Da aktivitetsstigningen på produktions-skolerne særligt er sket siden 2000 kan det således konkluderes, at der ikke er en sammenhæng mellem aktivitetsudviklingen på produktions-skolerne og optaget på erhvervsuddannelserne.

Opsummering af produktionsskoledeltagernes baggrund

I ovenstående afsnit fremgår det, at gennemsnitsalderen for produktionsskoledeltagerne i perioden 1997-2002 er faldet fra 19,5 til 18,6 år.

Det fremgår endvidere, at andelen af deltagere mellem 15 og 17 år og mellem 18 og 20 år er de to grupper, der er steget i perioden fra 1997 til 2002. Den kraftigste stigning har været blandt de 15-17 årige, som i perioden er steget fra at udgøre ca. 31 pct. til ca. 43 pct. af den samlede aktivitet.

Den forskellige udvikling i produktionsskoledeltagernes etnicitet bevirker, at andelen af indvandrere og efterkommere er steget til ca. 13 pct. af alle deltagere i 2002.

For så vidt angår deltagernes uddannelsesbaggrund før opholdet på produktionsskolen er den relative andel, som kommer fra afbrudte erhvervsfaglige uddannelsesforløb i perioden 1997 til 2002 steget fra ca. 29 pct. af deltagerne til ca. 35 pct. af deltagerne. Andelen af deltagere der kommer fra grundskolen tegner sig for det største fald, således er den relative andel af deltagere, der kommer fra grundskolen i perioden 1997 til 2002 faldet fra ca. 35 pct. til ca. 23 pct.

Den gennemsnitlige opholdsvarighed udgjorde ca. 21,5 uger i 2002 og er ikke øget i perioden fra 1997 til 2002. Ca. 16 pct. opholder sig på en produktionsskole under en måned, ca. 44 pct. under 3 måneder og ca. 30 pct. over et halvt år. Set over den femårige periode er der blevet færre helt korte ophold på under en måned, samt flere ophold på over et halvt år.

5 Årsager til stigende aktivitet på produktionsskolerne

I det følgende gennemgås de mulige årsager til den stigende aktivitet på produktionsskolerne.

5.1 Nuværende model

I dette afsnit redegøres for, hvilke incitamenter den enkelte *deltager* i målgruppen har for at vælge et produktionsskoleophold frem for andre uddannelses tilbud. Endvidere gennemgås den enkelte *produktionsskoles* og *kommunes* incitamenter under den nuværende kommunale bidragsordning.

5.1.1 Deltageren

I dette afsnit gennemgås de potentielle incitamenter den enkelte deltager har for at vælge produktionsskoletilbuddet frem for andre uddannelses tilbud.

For den enkelte deltager er det bl.a. ydelsesniveauet under et produktionsskoleforløb, der kan virke tiltrækkende i forhold til alternative muligheder. Produktionsskoleydelsen er således højere end fx SU, *jf. tabel 18*.

Skoleydelsen anses af produktionsskolerne for at være en løn til deltagerne. Nogle af deltagerens værkstedsopgaver udføres som led i reel produktion med henblik på afsætning for, at deltagerne oplever opgaverne som nødvendige og relevante. Skolerne skal desuden anvende skoleydelsen som et konsekvenspædagogisk redskab bl.a. ved, at deltagerne ”trækkes i løn”, hvis de udebliver fra skolen.

Skoleydelse til produktionsskoleelever er som nævnt højere end på ordinære ungdomsuddannelser. Skoleydelsen ligger således eksempelvis væsentligt over SU og kontanthjælp for de hjemmeboende. Samtidig er det muligt at modtage skoleydelse, før man fylder 18 år, hvilket ikke er muligt for andre offentlige forsørgelsesydelse, da forældrene som udgangspunkt har forsørgelsespligten for børn under 18 år (og modtager børnefamilieydelse for børn under 18 år).

Tabel 18. Månedlig bruttoydelse i 2004 for unge under uddannelse, kr. i 2004-priser

	Under 18 år	18 år og ældre	
		Hjemmeboende	Udeboende
SU (ungdomsudd.) ¹⁾	Ingen	1.426 – 2.247	2.897 – 4.519
Produktionsskoleydelse	2.236	5.365	5.365
Kontanthjælp	Ingen	2.616	5.419

1) Afhængigt af forældreindkomst for 18-19-årige på ungdomsuddannelserne. Der kan ydes supplerende studielån på 2.313 kr. om måneden, hvilket dog i praksis kun benyttes i begrænset omfang på ungdomsuddannelserne. Unge over 19 år modtager de maksimale satser angivet i tabellen.

Kilde: Finansministeriet.

Det højere godtgørelsesniveau er historisk betinget, idet disse tilbud i vid udstrækning vedrørte den samme målgruppe som de social- og arbejdsmarkedspolitiske ydelser. Hvis ydelsesniveauet var lavere, var der en oplagt risiko for, at passiv forsørgelse blev mere attraktiv for målgruppen. Dette problem er dog mindre aktuelt i dag, hvor aktiveringsbestemmelserne er blevet skærpet, idet man kun kan modtage kontanthjælp i en vis periode, førend man skal aktiveres.

Det høje godtgørelsesniveau kan medvirke til, at ydelsesniveauet i sig selv bliver afgørende for uddannelsesvalget. Det medfører en uheldig forvriddning i forhold til de ordinære uddannelser, idet det alt andet lige på kort sigt er økonomisk mere fordelagtigt at deltage i et forløb på en produktionsskole end at påbegynde en kompetencegivende ungdomsuddannelse. Desuden medvirker den meget lille forskel mellem kontanthjælp for udeboende og produktionsskoleydelsen for deltagere over 18 år, at kommunerne kan tilskynde unge til et produktionsskoleophold frem for aktivering uden, at den unge vil opleve en indkomstnedgang.

På den anden side må det understreges, at produktionsskoletilbuddet ikke er formelt kompetencegivende, hvilket alt andet lige gør et produktionsskoleophold mindre attraktivt end et kompetencegivende uddannelsesforløb.

En anden årsag til den stigende aktivitet er formentlig, at produktionsskolerne blandt unge er blevet mere accepterede. Det er ikke længere stigmatiserende at gå på en produktionsskole. Det er ikke muligt at opgøre, hvor stor en del af aktivitetsstigningen, der kan tilskrives den øgede accept af skolerne.

En tredje årsag binder formentlig i, at betydeligt flere unge i dag kommer i kontakt med uddannelsessystemet end tidligere. Særligt er det i stigende grad lykkedes at få de bogligt svageste inddraget i uddannelsessystemet. Tidligere gik de bogligst svageste direkte fra grundskolen til ufaglært arbejde. Globaliseringen og andre udviklingstendenser har imidlertid gjort,

at mængden af ufaglærte jobs har været faldende, hvorfor behovet for uddannelse til de bogligst svageste er steget. Med en stigende andel af bogligt svage i uddannelsessystemet er det også forventeligt, at en større andel af de deltagere, der går på en produktionsskole, kommer fra et afbrudt (erhvervs)uddannelsesforløb. Hypotesen understøttes af opgørelsen over deltagernes baggrund, idet 36,6 pct. i 1997 kom fra et afbrudt erhvervsuddannelsesforløb, mens tallet i 2002 var 42,1 pct.

5.1.2 Produktionsskolen¹²

Produktionsskolernes indtægter stammer fra en række kilder, dog primært taxametertilskud.¹³

Taxametersystemet på produktionsskoleområdet blev indført med virkning fra 1. januar 1996.

Indførelsen af taxametersystemet indebærer, at produktionsskoleområdet blev omlagt til overvejende statslig finansiering ydet som aktivitetsafhængige tilskud suppleret med kommunalt grundtilskud. Denne finansieringsform skulle sikre produktionsskolerne bedre muligheder for planlægning og ressourceudnyttelse i kraft af et selvstændigt økonomisk disponeringsansvar såvel som en fortsat lokal forankring.

Produktionsskolerne – der som oftest er forholdsvis små enheder – er derfor økonomisk sårbare over for større udsving i deltagerantallet. Dette forhold indebærer, at produktionsskolerne har behov for at oparbejde en forholdsvis stor ”bufferkapital” for at bære den økonomiske risiko, der er forbundet med svingende søgning og iværksættelse af nye værkstedsudbud.

Taxameterfinansieringen indebærer helt basalt, at bloktilskuddet til uddannelsesinstitutionerne beregnes som produktet af et mål for institutionernes aktivitet og en politisk - på finansloven - fastsat takst pr. aktivitetsenhed. Den fælles målestok for aktivitet på produktionsskolerne er årselever, dvs. en deltager, der gennemfører undervisning i 40 uger.

Taksterne er som udgangspunkt ikke "beregnete", men politisk fastsatte størrelser, der afspejler prioriteringer og vurderinger af reelle og grundlæggende forskelle mellem de forskellige aktiviteter. Dette indebærer at produktionsskolerne som udgangspunkt har stor frihed til selv at tilrettelægge undervisningen i overensstemmelse med kompetencer og behov.

Taxametersystemet indebærer, at produktionsskoler kan udbyde værkstedstyper, der er overskudsgivende for skolen, mens andre værkstedstyper

¹² Afsnittet bygger bl.a. på en taxameterrapport om produktionsskoler, jf.: <http://us.uvm.dk/erhverv/produktion/publikationer/taxameterrapport.doc>

¹³ Jf. evt. figur 6.3.1 i taxameterrapporten.

per kan drives med underskud. Endvidere kan produktionsskolerne eksempelvis afstemme udbuddet af værksteder i forhold til udslusningssteder i lokalområdet. Endeligt kan skolerne oparbejde en "bufferkapital" og derved være i stand til at bære den risiko, der er forbundet med svingende søgning og iværksættelse af nye værkstedstyper.

Da produktionsskolerne får udbetalt en takst pr. årselev kan skolerne have et økonomisk incitament til at øge aktiviteten inden for deres respektive kapacitetsgrænser. Det skal i den forbindelse bemærkes, at produktionsskolerne selv foretager visitationen og således frit kan optage personer fra målgruppen. Og da målgruppen i praksis kan være svær at afgrænse (idet ikke alle kriterier er objektive), er der i praksis en risiko for, at der sker en udvanding af målgruppen.

Incitamentet til at producere så mange årselever som muligt begrænses dog naturligt af skolernes kapacitetsgrænse. En produktionsskole kan således kun producere et givent antal årselever, idet visse af skolens produktionsfaktorer (lokaler, apparaturer o.l.) på kort sigt er konstante. På lang sigt vil en skole dog kunne tilpasse disse produktionsfaktorer, og derigennem øge aktiviteten. Dette kræver dog, at skolen vurderer, at der permanent vil være en større efterspørgsel end den eksisterende kapacitet kan klare, således at en kapacitetsforøgelse vil være økonomisk rentabel.

Taxameterstyring af produktionsskolerne har en række fordele, herunder dels bedre muligheder for planlægning, dels at produktionsskolerne inden for de givne økonomiske rammer har mulighed for substituere sit forbrug ud fra skolens *egne* prioriteringer, og det er den overordnede vurdering, at taxameterordningen på produktionsskoleområdet, udover at muliggøre en direkte politisk prioritering gennem takstfastsættelsen, har medført store effektiviseringsgevinster. Hertil kommer, at taxameterstyringen er med til at allokere midler derhen, hvor der er et behov. Dermed sikres det, at midlerne følger målgruppen.

5.1.3 Kommunen

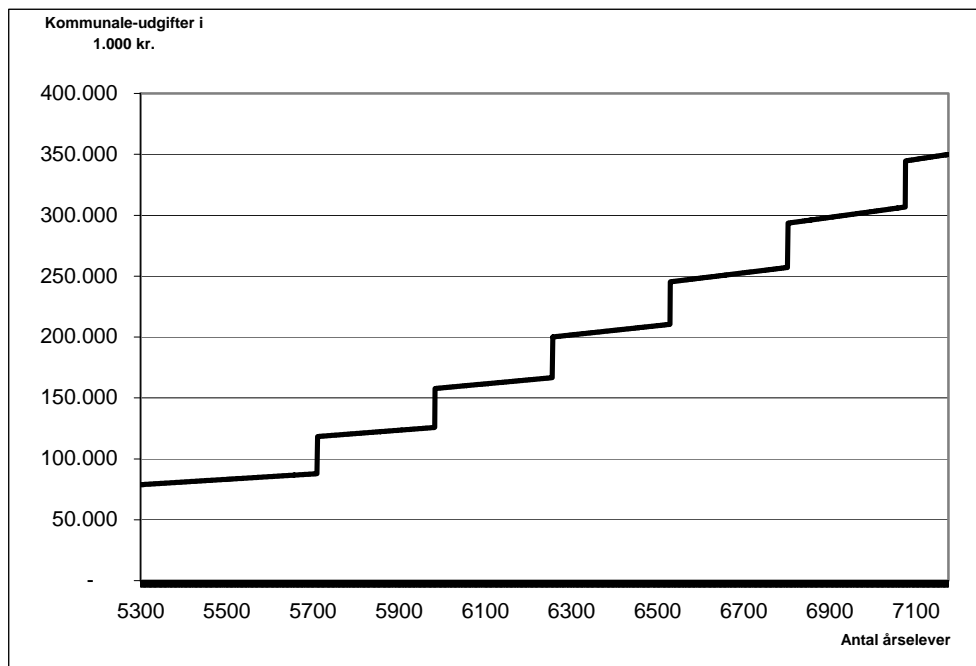
Bidragsregler

Som tidligere gennemgået består produktionsskolernes primære indtægter af taxametertilskud fra staten, som delvis finansieres ved kommunale bidrag, samt et kommunalt grundtilskud, som kommunen kan fratække i de kommunale bidrag. Bidragssatserne er i 2004 som udgangspunkt fastsat til 16.010 kr. pr. årselev under 18 år og 26.680 kr. pr. årselev på 18 år og derover. Det kommunale grundtilskud er for 2004 fastsat til 388.000 kr. pr. skole.

Herudover gælder, at der ved aktivitet udover et fastsat måltal pålægges bidragene en tillægstakst for den samlede aktivitet, der forøges gradvist ved for hver gang aktiviteten stiger med yderligere 5 pct. i forhold til måltallet.

Ved aktivitetsstigninger ud over måltallet og efterfølgende for hver 5 procentpoint overskridelse medfører finansieringsmekanismen store marginale hop i de kommunale bidrag til staten, *jf. nedenstående figur 3*. Hvert hop svarer til en merudgift for kommunerne under ét på minimum 30 mio. kr.

Figur 3. Kommunaludgiftsprofil på produktionsskoleaktiviteter



Kilde: Finansministeriet samt Finansloven for 2004.

Den særlige finansieringsstruktur blev som nævnt indført i forbindelse med ophævelsen af aktivitetslofter på produktionsskolerne og skulle virke som en bremse på kommunernes anvendelse af produktionsskolerne.

Opgørelsen af antallet af årselever er af hensyn til udsvingsandsynligheden over tid i de enkelte kommuners efterspørgsel efter produktionstilbud beregnet for alle kommuner under ét. Der er således ikke fastsat en individuel kommunal kvote for, hvornår den enkelte kommune skal betale merbidrag til staten for stigende aktivitet på produktionsskolerne.

Finansieringsmodellen kan derfor medføre et kollektivt handlingsproblem, da den enkelte kommune – eller skole – ikke har noget incitament til at tilskynde en opbremsning i væksten af det frie optag på produktionsskolerne. Dette skyldes, at den enkelte kommune ikke kan vide, og kun har marginal indflydelse på, om måltallet kollektivt overskrides. Udover, at kommunerne ikke har et økonomisk incitament til en opbremsning i det frie optag, har kommune heller ingen direkte kompetence i forbindelse med visitationsprocessen.

Det gennemsnitlige kommunale bidrag udgør ca. 22.000 kr. pr. årselev svarende til ca. 17 pct. af de reelle omkostninger ved en årselev. For hver gang det kommunale bidrag hæves som følge af en 5 procentpoints aktivitetsoverskridelse øges den kommunale andel af de reelle omkostninger ved en årselev med ca. 4 procentpoint. Det kommunale bidrag skal dermed hæves ca. 20 gange førend kommunerne betaler samtlige de reelle omkostninger.

Aktivering og frit optag

Den nuværende forskellige finansiering af produktionsskolerne for henholdsvis kommunalt aktiverede deltagere og deltagere på frit optag udgør en risiko for kassetænkning i relation til personer, der er 18 år eller derover. Dette skyldes, at kommunen har en aktiveringsforpligtigelse over for den gruppe, og at kommunens forskellige muligheder har forskellige økonomiske konsekvenser. Risikoen for kassetænkning vedrører de tilfælde, hvor den unge først møder op hos kommunen, og således ikke i de tilfælde, hvor deltageren søger om optagelse på en produktionsskole uden først at have været i kontakt med kommunen. Det vides ikke præcist, hvor stor en andel af de optagne på produktionsskolerne, der af egen drift har søgt optagelse på en produktionsskole. Det kan dog bemærkes, at det af Undervisningsministeriets taxameterrapport fra 2002 fremgår, at de unge *i mange tilfælde* har været i kontakt med enten den kommunale ungdomsvejledning eller socialforvaltningen/beskæftigelsesafdelingen i kommunen.¹⁴ Det skal bemærkes at det ikke er muligt at kvantificere, hvad ”i mange tilfælde” dækker over. Taxameterrapporten redegør ikke nærmere for ud-sagnet, som på den anden side heller ikke kan afvises.

Tabel 19 viser bredden i kommunale udgifter i forbindelse med forskellige aktiveringstiltag samt i situationen, hvor unge af egen drift vælger en produktionsskole eller anden kompetencegivende uddannelse.

Det fremgår, at de kommunale nettoudgifter ved kommunal aktivering af unge på produktionsskolerne udgør ca. 74.156 kr. pr. deltagere, mens udgiften, hvis den unge af egen drift søger en produktionsskole, udgør ca. 27.000 kr. under forudsætning af at den samlede aktivitet på produktionsskolerne ikke overstiger 5.710 årselever. Tabellen viser også, at det eneste, der er billigere for kommunen er, hvis den unge vælger en ordinær uddannelse gennem frit optag.

Baggrunden for at den kommunale udgift til produktionsskoledeltagere er højere i aktivering end ved frit optag er, at kommunerne ved aktivering skal refundere undervisnings- og bygningstaxametret og afholde kontanthjælp til den aktiverede. I beregningerne i tabellen er der taget højde for, at der er 50 pct. statsrefusion af kommunernes udgifter til kontanthjælp og 50 pct. statsrefusion af kommunernes driftsudgifter til aktivering in-

¹⁴ Jf. side 11 i taxameterrapporten:
<http://us.uvm.dk/erhverv/produktion/publikationer/taxameterrapport.doc>

denfor et rådighedsbeløb. Ved frit optag skal kommunen alene betale et mindre bidrag, svarende til ca. 20 pct. af den reelle udgift, til staten.

Tabel 19. Kommunale nettoudgifter på årsbasis for ikke-forsikrede unge, 18-25-årige

	Passiv kontant- hjælp (gen- snit)	Aktivering ved vejl., opkvalifi- cering eller virk.praktik	Handels- skolens grund- forløb ¹⁾	Produkti- onsskole, aktiveret ¹⁾	Produkti- onsskole, frit optag	Ordinær Uddannel- se, frit optag
Kommunal Driftsudgift	0	18.375	33.563	47.542	26.680 ²⁾	0
Ydelse	26.614	26.614	26.614	26.614	0	0
I alt	26.614	44.989	60.177	74.156	26.680	0

1) Beregningen af udgifter til aktivering på henholdsvis handelsskolens grundforløb og produktionsskoler, der taget udgangspunkt i et gennemsnitligt skoleår svarende til 47 uger eller ca. 1,2 årselev. Endvidere er der taget højde for at kommunerne i gennemsnit får refunderet ca. 48 pct. af udgifterne.

2) Udgiften for kommunerne ved frit optag på produktionsskolen tager udgangspunkt i Grundtaksten pr. årselev for deltagere på 18 år og derover, som nævnt er den kommunale bidragspligt bestemt af den samlede aktivitet for ikke-aktiverede årselever. Således blev der i 2003 opkrævet tre gange forhøjet kommunalt bidrag, svarende til en udgift på 42.030 kr. pr. årselev på 18 år og derover.

Kilde: Finansloven for 2004, Finansministeriet, Undervisningsministeriet og Kommunernes Landsforening.

Tabel 19 viser – som nævnt –, at alene unge i ordinære uddannelser er billigere for kommunerne end at ansøre unge til at søge en produktionsskole via frit optag. Ud fra en rent uddannelsespolitisk betragtning er det mest hensigtsmæssigt, hvis det for kommunen er (økonomisk) mest attraktivt, at den unge gennemfører et kompetencegivende og SU-berettigende uddannelsesforløb frem for et tilbud, der ikke bidrager med formelle uddannelseskompetencer.

Kommunen kan dog i praksis have relativt lidt at ”handle med”, såfremt den unge ikke er motiveret, kvalificeret eller har forudsætningerne for at påbegynde en ungdomsuddannelse eller anden ordinær uddannelse. En ny mulighed fra 2004 er dog blevet, at kommunerne kan meddele den unge (som er egnet til at påbegynde en ungdomsuddannelse), at kontanthjælpen inddrages, hvis der ikke påbegyndes en aktiv søgning af en ungdomsuddannelse.

Som en konsekvens af tidligere års finansieringsomlægninger er de billigste aktiveringstilbud ikke længere uddannelsesaktiveringerne (eks. handelsskolens 1. periode), men derimod virksomhedspraktik hvor kommunerne alene har udgift til kontanthjælp samt evt. mentorordning o.l.

Det skal dog bemærkes, at selvom den enkelte produktionsskole har et økonomisk incitament til at optage personer udenfor målgruppen, bør

unge, idet omfang unge udenfor målgruppen visiteres til en produktionsskole, principielt sorteres fra i forbindelse med optaget på den enkelte produktionsskole.

Grundtilskuddets betydning for aktivitetsudviklingen

Kommuner eller amtskommuner, som godkender oprettelsen af en produktionsskole, skal som tidligere nævnt yde et grundtilskud til produktionsskolen som i 2004 udgør 388.000 kr. (FL 2004). Kommunerne kan imidlertid fradrage grundtilskuddet i deres bidragspligt.

Med et gennemsnitligt produktionsskolebidrag på 22.035 kr. pr. årselev¹⁵ vil de første ca. 18-26 årselever (afhængig af aldersfordelingen) på en produktionsskole således som udgangspunkt være ”gratis” for kommunerne efter kommunal betaling af grundtilskud og under forudsætning af, at der ikke udløses kommunalt merbidrag det pågældende år. I en gennemsnitsbetragtning betyder dette til, at den enkelte bidragsydende kommune skal sikre sig, at ca. 22 årselever – eller ca. 44 unge – hvert år og fra netop deres kommune optages på en produktionsskole for at opnå fuld fradrag for grundtilskuddet. Mange kommuner deler i fællesskab udgiften til en enkelt produktionsskoles grundtilskud. For disse kommuner reduceres antallet af ”gratis-elever” tilsvarende.

Hvor der specielt i mindre kommuner oprettes produktionsskoler kan eksistensen af et fradragsberettigende grundtilskud medføre, at kommunernes incitament til at anspore unge til at starte på en produktionsskole alt andet lige øges.

De fleste produktionsskoler har dog et aktivitetsniveau væsentlig over 22 årselever, og incitamentet til at øge brugen af en produktionsskole som følge af fradragsordningen er kun tilstede i de kommuner, som har produktionsskoler, hvor aktiviteten er omkring 20-25 årselever eller derunder. I 2003 havde seks skoler en aktivitet, der var under 25 årselever, mens der var fem skoler med en aktivitet på mellem 25 og 30 årselever. Det typiske aktivitetsniveau for langt de fleste produktionsskoler ligger mellem 35 og 80 årselever.

5.2 Ændringer i det øvrige uddannelses- og beskæftigelsessystem

I dette afsnit gennemgås ændringer i det øvrige uddannelses- og beskæftigelsessystem, der kan være medvirkende til den øgede aktivitet på produktionsskolerne. Der er således en række faktorer, som vurderes at have haft betydning for aktivitetsudviklingen, men som det ikke er muligt at dokumentere i nærværende analyse. Det drejer sig bl.a. om ændringer i det øvrige uddannelsessystem og i beskæftigelsespolitikken, der kombineret med

¹⁵ I 2005 forventes 42 pct. af eleverne på produktionsskolerne at være under 18 år og 58 pct. 18 år eller derover. Det betyder, at kommunernes gennemsnitsbidrag pr. elev er ca. 22.035 kr.

produktionsskolernes karakteristika har haft indvirkning på aktivitetsudviklingen i perioden. Det drejer sig bl.a. om følgende:

- Nedlæggelse af den fri ungdomsuddannelse pr. 30. januar 2002. I 2001 var der ca. 2.600 årselever på den fri ungdomsuddannelse.
- Overførelse af daghøjskoler til kommunalt regi pr. 1 juli 2002.
- Stramning af kontanthjælpsreglerne for unge under 25 år. Forliget om Flere i Arbejde 2003 indebærer bl.a., at unge kontanthjælpsmodtagere fra 1. juli 2003 får nedsat deres kontanthjælp til SU-niveau, når den unge har modtaget kontanthjælp i 6 måneder i tilbud efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, eller når en ung uden rimelig eller gyldig grund er ophørt med eller har afvist et tilbud.

En del af aktivitetsstigningen vurderes således at være strukturelt betinget, idet bl.a. stramningerne i kontanthjælpsreglerne og nedlæggelse af den fri ungdomsuddannelse vurderes at have haft en mindre afsmittende virkning på aktiviteten på produktionsskolerne.

For så vidt angår nedlæggelsen af den fri ungdomsuddannelse, må virkningen på produktionsskolernes aktivitet dog anses for vanskelig at vurdere, idet målgruppen for den fri ungdomsuddannelse ikke er den samme som produktionsskolernes målgruppe. Således fremgår det af bemærkningerne i lovforslaget fra 1994 om den fri ungdomsuddannelse, at målgruppen er defineret ved ”...de unge, der ikke benytter eller fuldender de eksisterende ungdomsuddannelser.” Videre fremgår det, at ”Den fri ungdomsuddannelse skal rumme udfordringer for både ”stærke” og ”svage” elever”.

Produktionsskolens målgruppe er bl.a. defineret, som de unge, der ”...ikke har gennemført en ungdomsuddannelse, og som ikke umiddelbart har forudsætninger for at påbegynde en sådan uddannelse, eller har afbrudt en ungdomsuddannelse”. Af de to målgruppeafgrænsninger fremgår det, at de begge indeholder en henvisning til unge, der har afbrudt en ungdomsuddannelse, og der er således et vist sammenfald i målgrupperne. Målgruppen for den fri ungdomsuddannelse var dog væsentlig bredere end målgruppen for produktionsskolerne, og der er heller ikke i praksis tvivl om, at de unge der gik på den fri ungdomsuddannelse var væsentlig mere ressourcestærke end den gennemsnitlige deltager på en produktionsskole. Dette viser sig bl.a. ved, at unge på den fri ungdomsuddannelse typisk havde et afbrudt gymnasialt forløb bag sig, mens produktionsskoledeltagere typisk har et afbrudt erhvervsuddannelsesforløb bag sig. At der alligevel er tale om et vist overlap ses bl.a. ved, at 7 pct. af aktiviteten på den fri ungdomsuddannelse foregik på produktionsskoler.

Det kan ikke afvises, at overførelsen af daghøjskolerne til kommunalt regi, og den efterfølgende faldende aktivitet, har haft en afsmittende effekt på aktivitetsniveauet på produktionsskolerne i 2003. Dog må den eventu-

elle effekt anses for begrænset, dels fordi deltagere på daghøjskoler skal være fyldt 18 år, dels fordi der i forbindelse med daghøjskolernes overdragelse til kommunerne blev etableret en overgangsordning, der betød, at staten i 2003 udbetalte den hidtidige bevilling til ikke-aktiverede på daghøjskolerne i henhold til en fastsat overgangsordning.

5.3 Markedsføring og rejseaktiviteter

5.3.1 Markedsføring

En af årsagerne til den stigende aktivitetsudvikling i de senere år kan være, at produktionsskolernes markedsføring er blevet intensiveret. Dette kan være uheldigt – især hvis markedsføring er udformet på en sådan måde, at den henvender sig til andre end målgruppen for produktionsskolerne.

På denne baggrund er der foretaget en gennemgang af produktionsskolernes årsregnskaber i perioden 1999-2003 med henblik på at belyse skolernes udgifter til markedsføring.

Med henblik på at sikre et reelt sammenligningsgrundlag er det kun medtaget produktionsskoler, der har eksisteret i hele perioden fra 1999-2003 og har indleveret regnskab for 2003, hvilket svarer til 76 skoler.

Tabel 20. Produktionsskolerne udgifter til markedsføring, 1999-2003

Opgjort i 2004-priser	1999	2000	2001	2002	2003
Markedsføringsudgifter	2.837.163	3.555.855	3.606.959	3.335.399	3.306.766

Kilde: Gennemgang af ca. 75 pct. af skolernes årsregnskaber 1999-2003.

En opgørelse baseret på ca. 75 pct. af produktionsskolernes årsregnskaber viser, at produktionsskolernes udgifter til markedsføring udgjorde ca. 3,3 mio. kr. i 2003. Dette svarer til en stigning på i alt ca. 17 pct. i forhold til 1999 i faste priser, jf. tabel 20. Det skal dog bemærkes, at de samlede markedsføringsudgifter er faldet med ca. 8 pct. siden 2001 – dog har de været stigende for en række skoler.

Tabel 21 viser produktionsskolernes udgifter til markedsføring i perioden 1999-2003 samt udviklingen i skolernes aktivitet i perioden 2002-2003 fordelt på amter.

Tabel 21. Produktionsskolernes udgifter til markedsføring og antal årselever 2002-2003

Amt		1999	2000	2001	2002	2003
Københavns Amt	Markedsføringsudgifter	121.649	448.172	432.946	378.266	360.161
	- indeks	100	368	356	311	296
	Årselever				370	385
	- indeks				100	104
Frederiksborg Amt	Markedsføringsudgifter	45.788	128.058	91.196	135.246	95.616
	- indeks	100	280	199	295	209
	Årselever				120	131
	- indeks				100	109
Roskilde Amt	Markedsføringsudgifter	182.715	281.512	265.924	242.810	75.804
	- indeks	100	154	146	133	41
	Årselever				206	205
	- indeks				100	100
Vestsjællands Amt	Markedsføringsudgifter	244.155	234.701	265.022	288.602	399.421
	- indeks	100	96	109	118	164
	Årselever				357	389
	- indeks				100	109
Storstrøms Amt	Markedsføringsudgifter	200.444	163.465	359.167	160.897	103.544
	- indeks	100	82	179	80	52
	Årselever				328	354
	- indeks				100	108
Bornholms regionskommune	Markedsføringsudgifter	1.410	15.940	5.660	29.973	54.314
	- indeks	100	1.130	401	2.126	3.852
	Årselever				52	63
	- indeks				100	121
Fyns Amt	Markedsføringsudgifter	618.331	705.279	578.111	504.711	554.230
	- indeks	100	114	93	82	90
	Årselever				586	652
	- indeks				100	111
Sønderjyllands Amt	Markedsføringsudgifter	148.996	232.322	201.564	184.781	221.491
	- indeks	100	156	135	124	149
	Årselever				217	250
	- indeks				100	115
Ribe Amt	Markedsføringsudgifter	117.514	95.048	64.391	39.349	48.443
	- indeks	100	81	55	33	41
	Årselever				136	141
	- indeks				100	104
Vejle Amt	Markedsføringsudgifter	343.711	205.305	197.112	271.008	238.415
	- indeks	100	60	57	79	69
	Årselever				384	424
	- indeks				100	110
Ringkøbing Amt	Markedsføringsudgifter	22.450	20.765	21.063	38.175	29.581
	- indeks	100	92	94	170	132
	Årselever				100	116
	- indeks				100	116
Århus Amt	Markedsføringsudgifter	135.169	216.253	300.921	300.651	257.042
	- indeks	100	160	223	222	190
	Årselever				453	506
	- indeks				100	112
Viborg Amt	Markedsføringsudgifter	67.191	163.612	96.987	86.988	105.682
	- indeks	100	244	144	129	157
	Årselever				224	267
	- indeks				100	119
Nordjyllands Amt	Markedsføringsudgifter	494.653	484.075	514.614	532.293	544.359
	- indeks	100	98	104	108	110
	Årselever				587	636
	- indeks				100	108
Københavns Kommune	Markedsføringsudgifter	92.987	161.346	212.282	141.649	218.661
	- indeks	100	174	228	152	235
	Årselever				92	104
	- indeks				100	113
I alt – markedsføring	Markedsføringsudgifter	2.837.163	3.555.853	3.606.960	3.335.399	3.306.764
I alt – årselever	Årselever				4.212	4.623

Kilde: Gennemgang af ca. 75 pct. af skolernes årsregnskaber 1999-2003.

Det fremgår af tabel 21, at en række skoler fordelt på amter har haft en betydelig stigning i markedsføringsudgifterne i perioden 1999-2003.

Det skal dog også bemærkes, at udgifter til oprettelse og vedligeholdelse af skolernes hjemmesider kan være en del af skolernes markedsføringsudgifter. Produktionsskolerne er omfattet af Lov om gennemsigtighed og åbenhed i uddannelserne, som blandt andet medfører, at skolerne skulle have en hjemmeside fra 1. juli 2003.

En gennemgang af skolernes hjemmesider viser, at skolerne i mange tilfælde undlader at oplyse om skolernes specifikke målgruppe, og at tilbudet ikke er formelt kompetencegivende. De fleste skoler oplyser, at ”Tilbudet gives til unge under 25 år, som ikke har gennemført en ungdomsuddannelse”, men oplyser ikke den videre lovgivningstekst om, at tilbudet kun gives til unge ”som ikke umiddelbart har forudsætninger for at påbegynde en sådan uddannelse, eller har afbrudt en ungdomsuddannelse.” Det skal bemærkes at Undervisningsministeriet har gennemgået samtlige produktionsskoler hjemmesider, og der er rettet henvendelse til samtlige skoler om at rette op på forskellige forhold, herunder skolernes målgruppebeskrivelse.

Selv om skolerne i deres visitering har pligt til at sikre, at optagne deltagere tilhører målgruppen, kan det være u hensigtsmæssigt, at dette ikke oplyses i skolernes markedsføring, idet tilbuddene på denne måde kan virke tiltrækkende på en bredere målgruppe.

Der er i lovgivningen om produktionsskoler i dag ikke fastsat bestemmelser om produktionsskolernes markedsføring. Der er dog d. 6. oktober 2004 fremsat lovforslag herom, *jf. bilag 9.2.*

5.3.2 Rejseaktiviteter

Den stigende aktivitet på produktionsskolerne kan være forårsaget af, at skolerne tager på attraktive udlandsrejser.

Produktionsskoler skal ifølge lovgivningen tilbyde undervisningsforløb, der er baseret på *praktisk arbejde* og *produktion*, således at den unge opnår kvalifikationer, der kan føre til gennemførelse af en *erhvervskompetencegivende* ungdomsuddannelse. Endvidere skal produktionsskoleforløbet styrke deltagerens grundlæggende færdigheder, herunder deres sociale og personlige kompetencer.

Det fremgår af produktionsskoleloven, *jf. § 2, stk. 5* i LB 812 2004, at der i produktionsskoleopholdet kan indgå ekskursioner og udvekslingsophold, *jf. boks 1.*

Boks 1. Gældende regler for rejseaktivitet

De gældende regler for rejseaktivitet fremgår af produktionsskolelovens § 2, stk. 5, hvoraf det fremgår, at der i et produktionsskoletilbud kan indgå ekskursioner og udvekslingsophold. Af § 6, stk. 6, i bekendtgørelse om indhold og tilrettelæggelse af produktionsskoletilbud m.v. fremgår det, at produktionsskolerne kan tilbyde ekskursioner og udvekslingsophold. Disse kan dels have et fagrettet formål i tilknytning til værkstedsundervisningen, dels et *bredere* sigte, der medvirker til, at deltagerne får styrket deres *personlige, kulturelle og sociale* kompetencer.

Endelig fremgår det af § 4, nr. 5, i bekendtgørelse om statstilskud m.v. til produktionsskoler, at i årselevberegningen kan medregnes virksomhed under deltagelse i udvekslingsophold og lignende i andre lande. For den enkelte deltager kan højst medregnes 28 dage a 10 timer.

Der findes ingen officielle oversigter eller statistikker, der beskriver skolernes rejseaktiviteter, ligesom det heller ikke særskilt af skolernes regnskab fremgår, hvilke udgifter skolerne har haft til rejser.

En gennemgang af skolernes hjemmesider viser imidlertid, at skolernes rejseaktiviteter er betydelige. Således har ca. 40 pct. af skolerne haft udlandsrejser¹⁶, *jf. tabel 22*.

Tabel 22. Produktionsskolernes rejseaktiviteter¹⁷

	Antal skoler	Pct.
Har rejseaktiviteter	35	40
Heraf med årlige rejseaktiviteter	24	69
Har ikke rejseaktiviteter	53	60

Kilde: Produktionsskolernes hjemmesider.

69 pct. af disse skoler – svarende til ca. 25 pct. af alle skoler – arrangerer årligt rejser – nogle længevarende – til udlandet, hvis primære sigte ikke vedrører praktisk arbejde, produktion eller erhvervskompetencegivende aktiviteter. Disse aktiviteter sigter mod at styrke deltagernes grundlæggende færdigheder, herunder deres sociale, kulturelle og personlige kompetencer.

Ifølge produktionsskolernes hjemmesider har flere skoler således eksempelvis årlige ture til bl.a. Sverige, Norge, Frankrig, hvor den primære aktivitet tilsyneladende er at stå på ski.

¹⁶ Tallet er formentlig højere, da ikke alle skoler nødvendigvis gør opmærksom på deres rejseaktiviteter på deres hjemmeside.

¹⁷ 15 skoler havde enten ingen hjemmeside eller også var siden under udarbejdelse.

Gennemgangen af produktionsskolernes hjemmesider viser endvidere, at udover de anførte rejseaktiviteter i tabel 22 har to skoler årligt haft længerevarende forløb, der involverer længere ophold på 5 uger i et afrikansk land. Undervisningsministeriet har tilkendegivet, at udlandsophold af denne længde kan være i strid med lovgivningen. Sagen er under behandling.

6 Lovforslaget om ungdommens uddannelsesvejledning og regler om markedsføring

Regeringen har fremsat et lovforslag om produktionsskoler, hvis primære indhold vedrører, at ungdommens uddannelsesvejledning skal vurdere, at de unge tilhører produktionsskolernes målgruppe, før produktionsskolen kan optage dem med statstilskud. Lovforslaget har været i høring med svarfrist d. 8. september og er fremsat i Folketinget d. 6. oktober 2004. Lovforslaget, som fremgår af bilag 9.2, gennemgås kort herunder.

Vurderer Ungdommens Uddannelsesvejledning, at den unge er omfattet af produktionsskolernes målgruppe, kan den unge optages på en produktionsskole. Den unge skal starte på produktionsskolen inden for seks måneder efter, at Ungdommens Uddannelsesvejledning har vurderet, at den unge er omfattet af målgruppen, hvis skolen ønsker at optage den pågældende. Ungdommens Uddannelsesvejledning er forpligtet til at vejlede den unge i den retning, der bedst tilgodeser den enkelte unges behov, evner og interesser. Det vil sige, at såfremt der er et andet tilbud end et produktionsskoleophold, der i højere grad tilgodeser den enkelte unges behov, skal Ungdommens Uddannelsesvejledning vejlede den unge herom.

Med det foreliggende lovforslag om inddragelse af ungdommens uddannelsesvejledning (UU) får kommunerne større indflydelse på visitationen, idet de kommunale UU'er fremover vil have til opgave at vurdere om personerne tilhører målgruppen for produktionsskolerne.

Selvom overflytningen af visitationen til UU'erne fjerner produktionsskolernes mulighed for at optage personer uden for målgruppen, har kommunerne dog ikke via UU'erne mulighed for fuldstændigt at styre, hvilke personer der optages på den enkelte produktionsskole. Den enkelte produktionsskole kan således fortsat afvise en person tilhørende målgruppen – eksempelvis med henvisning til manglende kapacitet – ligesom kommunerne fortsat heller ikke vil kunne kontrollere længden af opholdene.

Inddragelsen af ungdommens uddannelsesvejledning i visitationsprocessen giver således kommunerne indflydelse på aktivitetsudviklingen – forstået som øget sikkerhed omkring målgruppen – , men dog ikke fuldstændig mulighed for at styre aktivitetsudviklingen. Det frie optag bibeholdes og det er fortsat produktionsskolerne, der har optagelseskompetencen.

I de senere år er produktionsskolernes annoncering blevet intensiveret. Produktionsskoleloven indeholder ikke bestemmelser om produktionsskolernes annoncering m.v.

Produktionsskolernes nuværende markedsføring indebærer en risiko for, at der tiltrækkes elever, der ligger uden for skolernes målgruppe. Især er det problematisk, hvis skolerne i deres markedsføring fremhæver specifikke (værksted)tilbud, som vurderes at have en tiltrækkende virkning på elever udenfor målgruppen.

På denne baggrund foreslås det derfor i lovforslaget, at produktionsskolerne i deres markedsføring skal oplyse om målgruppen, som den er defineret i lovens § 1, samt oplyse at produktionsskoletilbudet ikke er et kompetencegivende undervisningstilbud.

Herudover skal alle produktionsskolens tilbud beskrives med den samme vægt. Det vil sige, at skolen ikke må fremhæve enkelte værkstedstilbud.

7 Analyse af mulige løsningselementer

I dette afsnit har arbejdsgruppen udarbejdet en bruttoliste over mulige løsningselementer. Det skal dog bemærkes, at der i afsnittet ikke anbefales konkrete tiltag.

De herunder beskrevne løsningselementer er inddelt efter, hvorvidt de vedrører hhv. deltageren, produktionsskolen, kommunen, en statsliggørelse af skolerne, en kommunalisering af skolerne samt regler der regulerer området.

Ved opstilling af løsningselementer er det en forudsætning, at de bidrager til en forbedret styring af området, således at aktiviteten stabiliseres på et hensigtsmæssigt niveau og/eller bidrager til at øge sammenhængen mellem finansiering og visitering.

For hvert løsningselement beskrives fordele og ulemper ikke kun i relation til, om de giver en bedre styring eller stabiliserer aktivitetsniveauet, men også i relation til de øvrige fordele og ulemper løsningselementerne indebærer.

7.1 Deltageren

7.1.1 Sænke skoleydelsen

Skoleydelsen på produktionsskoler er højere end de fleste alternativer – eksempelvis SU, kontanthjælp for hjemmeboende m.v., *jf. tabel 23*.

Tabel 23. Månedlig bruttoydelse i 2004 for unge under uddannelse, kr. i 2004-priser

	Under 18 år	18 år og ældre	
		Hjemmeboende	Udeboende
SU (ungdomsudd.) ¹⁾	Ingen	1.426 – 2.247	2.897 – 4.519
Produktionsskoleydelse	2.284	5.365	5.365
Kontanthjælp	Ingen	2.616	5.419

1) Afhængigt af forældreindkomst for 18-19-årige på ungdomsuddannelserne. Der kan ydes supplerende studielån på 2.313 kr. om måneden, hvilket dog i praksis kun benyttes i begrænset omfang på ungdomsuddannelserne. Unge over 19 år modtager de maksimale satser angivet i tabellen.

Det kan overvejes at fjerne eller mindske det økonomiske incitament for unge til at tage et produktionsskoleforløb. Skoleydelsen kan eksempelvis sænkes til SU-niveau, således at unge ikke straffes økonomisk ved at skifte fra et produktionsskoleforløb til et kompetencegivende uddannelsesforløb, som det er tilfældet i dag.

Fordele

- Hvis skoleydelsen sænkes til SU-niveau (hvilket for deltagere under 18 år vil betyde bortfald af skoleydelse), vil unge på et produktionsskoleforløb ikke opleve en indkomstnedgang ved at skifte til et kompetencegivende (erhvervs)uddannelsesforløb, idet ydelsen her enten vil være den samme eller højere.
- Større ensartethed i offentlige ydelser til unge.

Ulemper

- Produktionsskolerne henvender sig til de svageste unge, for hvem det kan være vanskeligt at have et sideløbende erhvervsarbejde til at supplere deres indkomst. Der undervises således typisk mellem 30 og 37 timer om ugen på en produktionsskole.
- Skoleydelse anses af produktionsskolerne for at være en løn til deltagerne, der udfører opgaver som led i reel produktion med henblik på afsætning.
- En harmonisering til SU-niveau fjerner muligheden for, at skolerne kan anvende skoleydelsen som et konsekvenspædagogisk redskab overfor deltagere under 18 år, idet SU'en for denne gruppe er 0 kr.

7.2 Produktionsskolen

7.2.1 Aftalemodel med aktivitetsmål til den enkelte institution

Produktionsskolerne har – alt andet lige – et økonomisk incitament til at få så mange som muligt indenfor de kapacitetsmæssige rammer til at deltage i et produktionsskoleophold, hvilket kan være en medvirkende årsag til, at aktiviteten på produktionsskolerne fortsat stiger.

Det kan derfor overvejes at indføre en aftalemodel på området efter samme principper som på EVE-området, men tilpasset produktionsskolesektoren efter følgende principper.

1. Der fastsættes årligt et måltal på finansloven for den ønskede aktivitet på produktionsskoleområdet, fx 5.500 årselever.
2. 4750 årselever fordeles som udgangspunkt blandt skolerne på baggrund af deres aktivitet i de seneste 2 år som et teknisk budgetmål.
3. Inden budgetmålet udmeldes til skolerne, inddrages Foreningen af Produktionsskoler og Produktionshøjskoler samt Kommunernes Landsforening med henblik på eventuelle ændringer i fordelingen.
4. De 750 årselever fordeles efter forhandling på baggrund af en strategi for udslusning tilpasset de lokale arbejdsmarkeds- og uddannelsesforhold, der udarbejdes af skolernes bestyrelser og lægges på skolernes hjemmeside som en tilskudsbetingelse. Skolernes hidtidige resultater med udslusning vil ligeledes indgå.
5. Af de 750 årselever reserveres der også aktivitet til oprettelse af nye skoler og force majeure.
6. Der udbetales takst svarende til 90 pct. af den nuværende takst.
7. Opnår institutionerne en aktivitet mellem 90 – 105 pct. af det aftalte, udbetales en præmie, svarende til 10 pct. af taksten.

Institutionerne har i løbet af året mulighed for at afgive og modtage aktivitet fra andre skoler. Denne mulighed skal være tilendebragt inden 1. november det pågældende år.

Fordele

- Højere grad af budgetsikkerhed.
- Produktionsskolerne vil få økonomisk incitament til at holde aktiviteten på et hensigtsmæssigt niveau.
- Større målretning i produktionsskolernes arbejde med udslusning.
- Det må antages, at institutionerne vil orientere sig mere i forhold til målgruppen og dermed frasortere de mest ressourcestærke, der ikke vil kunne få udbytte af produktionsskoletilbuddet.
- Skolernes bestyrelser vil få et større ansvar for aktivitetsudviklingen.

Ulemper

- Større administration for Undervisningsministeriet.
- Skolerne får i visse tilfælde økonomisk incitament til at undlade at optage deltagere, der er en del af målgruppen.
- Aftalemodellen kan af nogle blive opfattet som et brud med det frie optag.

7.2.2 Forstærke samarbejdet mellem erhvervsskolerne og produktionsskolerne

Produktionsskoler er forpligtiget til at samarbejde med andre uddannelsesinstitutioner i et lokalt fællesskab om bl.a. udbud af uddannelser, kurser og vejledningsaktiviteter. Som en del af denne forpligtelse samarbejder produktionsskoler med især erhvervsskolerne om udslusning af elever til erhvervsuddannelse m.v. Dette samarbejde kunne man overveje at udbygge. På den ene side for at sikre, at produktionsskolens elever bliver succesfuldt udsluset til en erhvervsrettet ungdomsuddannelse. På den anden side for at modvirke frafaldet fra erhvervsuddannelserne til produktionsskolerne.

For at imødegå et truende frafald fra erhvervsskoler til produktionsskoler kunne man styrke samarbejdsrelationen, således at frafaldstruede grundforløbselever i en erhvervsuddannelse kunne gennemføre et særligt supplerende undervisningsforløb på en produktionsskole på grundlag af en aftale mellem erhvervs- og produktionsskolen. Den særligt supplerende undervisning gennemføres i overensstemmelse med elevens uddannelsesplan og indenfor rammerne af den valgfri undervisningsdel i erhvervsuddannelsernes grundforløb og tilrettelægges af produktionsskolen efter regler om indtægtsdækket virksomhed. Ved en eventuel udvidelse af ordningen må det overvejes, hvordan dette skal finansieres.

Fordele

- Frafaldstruede elever fastholdes i en kompetencegivende erhvervsuddannelse.
- Modellen nedbringer frafald fra erhvervsuddannelserne og styrker dermed ønsket om ”hurtigere igennem uddannelsessystemet”.
- Reducerer længden af produktionsskoleopholdet for den enkelte.
- Særligt frafaldstruede elever kan målrettet få bibragt supplerende undervisning, som kan sikre eleven de nødvendige kompetencer i forhold til at gennemføre en erhvervsuddannelse.
- Elevens negative oplevelse af nederlag pga. egentligt frafald mindskes.

Ulemper

- Der vil være forskellige satser (skoleydelse vs. SU) afhængig af hvilken vej, den unge kommer til produktionsskolen på.

- En potentiel risiko for, at skoleydelsen på produktionsskolen kan medvirke til, at den unge fra erhvervsuddannelserne frafalder for at starte på produktionsskolen som ordinær elev. Elevens gevinst ved at fortsætte i en erhvervsuddannelse for herefter at kunne indgå en uddannelsesaftale med elevløn vil formentlig opveje en sådan risiko.

7.3 Kommunen

7.3.1 Hæve det kommunale bidrag

Det kommunale bidrag blev i 2000 fastsat relativt lavt, idet kommunerne kun betaler ca. 18 pct. af de faktiske omkostninger pr. årselev. For bl.a. at sikre, at aktiviteten ikke skulle blive uhensigtsmæssig høj indførtes samtidig den tidligere beskrevne merbidragsordning.

Merbidragsordningen har ikke virket efter hensigten, hvilket som tidligere nævnt formentlig hænger sammen med ordningens kollektive handlingsdilemma, som indebærer, at den enkelte kommune ikke har noget incitament til at tilskynde en opbremsning i aktiviteten på produktionsskolerne og heller ingen direkte kompetence har i visitationsprocessen.

Dog har kommunerne – såfremt de er repræsenteret i skolernes bestyrelser – mulighed for at fastsætte regler for optagelse af deltagere på de enkelte produktionsskoler. Af § 6, stk. 9, i lov om produktionsskoler, fremgår det, at bestyrelsen fastsætter regler for optagelse af deltagere på skolen. Af bemærkningerne til bestemmelsen fremgår det, at der er frit optag på skolerne. Det betyder, at optagelse er overladt til skolens afgørelse. De nærmere regler herfor fastsættes af bestyrelsen, dog inden for den ved loven fastsatte målgruppe.

For at sikre en bedre økonomisk incitamentsstruktur, således at kommunerne oplever, at der ikke er markant prisforskel mellem alternative tilbud til målgruppen, kan en forhøjelse af det kommunale bidrag overvejes. Især tre modeller er relevante, hhv.:

- 1) Hæve det almindelige kommunale bidrag uden at ændre på merbidragsordningen.
- 2) Hæve det almindelige kommunale bidrag og samtidig fjerne merbidragsordningen.
- 3) Hæve det almindelige kommunale bidrag og bevare merbidragsordningen, der individualiseres.

Ad 1.

En forhøjelse af det almindelige kommunale bidrag vil give kommunerne et incitament til at gøre brug af de eksisterende instrumenter til at styre aktiviteten, og dermed bidrage til at stabilisere aktiviteten på et hensigtsmæssigt niveau. Det vurderes, at et bidrag på 50.000 kr. pr. årselev for deltagere på 18 år eller derover vil være hensigtsmæssigt, idet et sådant

niveau vil gøre kommunens udgift til et produktionsskoleforløb sammenligneligt med alternative tilbud (jf. tabel 19). En forhøjelse af bidraget vil desuden minimere økonomiske hensyn i visitationen.

For deltagere under 18 år vurderes et kommunalt bidrag på ca. 29.000 kr. at være hensigtsmæssigt, idet et sådant niveau vil gøre kommunens udgift til produktionsskoleforløb sammenligneligt med alternative tilbud. Et kommunalt bidrag på 29.000 kr. pr. årselev under 18 år svarer således ca. til kommunernes samlede aktivitetsbestemte udgifter pr. årselev på frie grundskoler (29.344. kr. pr. elev) og efterskoler (28.937 kr. pr. elev).

Disse kommunale bidragssatser ligger på et niveau (opregnet til 2005-priser) med de satser, der fremgår af lovforslaget i 1999/2000 (L101), og som blev vurderet, som værende hensigtsmæssige i forhold til alternativerne.

Ad 2.

En forhøjelse af det kommunale bidrag som beskrevet herover kan evt. kombineres med en fjernelse af merbidragsordningen, som ikke har fungeret efter hensigten. En forhøjelse af de kommunale bidragssatser skulle således gerne bidrage til at stabilisere aktiviteten på et hensigtsmæssigt niveau, og forhøjede bidragssatser indebærer desuden, at kommunerne ved aktivitet udover måltallet vil bære en større del af de reelle omkostninger, end det er tilfældet i dag.¹⁸

Hvorvidt en merbidragsordning er nødvendig for at stabilisere aktiviteten, hvis de almindelige kommunale bidrag hæves, er vanskeligt at vurdere. Den nuværende ordning har som nævnt ikke fungeret efter hensigten, hvorfor det kan formodes, at dette også vil være tilfældet fremover. Det kan derfor overvejes at individualisere merbidragsordningen, således at det kollektive handlingsdilemma bortfalder. Denne mulighed er beskrevet herunder.

Ad 3.

Såfremt der fortsat anvendes en sanktionsmekanisme, er det vigtigt, at sanktionsmekanismen giver den enkelte kommune (eller produktionsskole) et incitament til og mulighed for at holde aktiviteten på et hensigtsmæssigt niveau. Man kunne derfor individualisere merbidragsordningen således, at hver kommune (eller produktionsskole) udstyres med et måltal, som hvis dette overskrides medfører et merbidrag, der indebærer, at kommunen betaler et øget bidrag op til den fulde omkostning (ca. 128.000 kr.)¹⁹ pr. årselev ud over måltallet.

¹⁸ Ca. 32 pct. mod i dag ca. 18 pct.

¹⁹ Beregning: 72.410 (taxametertilskud til drift) + 6.420 (bygningstaxametertilskud) + 49.000 (ca. gennemsnitlig skoleydelse) = ca. 128.000 kr.

En individualiseret sanktionsmekanisme har den fordel, at det kollektive handlingsdilemma fjernes. Ulempen er til gengæld, at den enkelte kommune kun vanskeligt kan styre den del af aktiviteten, der stammer fra deltagere som benytter produktionsskoler i andre kommuner. Den enkelte kommune har derimod bedre mulighed for at styre kapacitet og optag på produktionsskoler, som den yder grundtilskud til.

Fordele

- Såfremt de almindelige kommunale bidrag hæves til hhv. 29.000 pr. årselev for deltagere under 18 år og 50.000 kr. pr. årselev for deltagere på 18 år og derover, vil kommunerne opleve en sammenlignelighed i udgifterne i forhold til andre tilbud. Det vil isoleret set fremme faglige frem for økonomiske hensyn.
- En højere kommunal grundtakst vil bidrage til, at kommunerne i højere grad vil gøre brug af de eksisterende instrumenter til at styre aktiviteten, og dermed bidrage til at stabilisere aktiviteten på et hensigtsmæssigt niveau.
- De potentielle deltagere sikres en vejledning, der er uafhængig af økonomiske incitamenter.
- Uanset om der vælges en model uden merbidragsordning (model 2) eller med individualiseret sanktionsmekanisme (model 3) vil kommunerne opnå større budgetsikkerhed i forhold til i dag.

Ulemper

- En individualiseret merbidragsordning kan blive udlagt som en indførsel af kvoter og dermed en fjernelse af det frie optag.

7.3.2 Kommunal visitation til skolerne

Man kan overveje en løsning, der indebærer, at kommunerne overtager visitationsretten til produktionsskolerne, men under formel inddragelse af Ungdommens Uddannelsesvejledning, som således vil få den faglige kompetence til at vurdere målgruppens uddannelsesmæssige behov og ønsker. Uddannelsesvejledningen kunne fx indstille unge til produktionsskoleforløb til endelig godkendelse af hjemkommunen.

Løsningen kunne i praksis gennemføres ved, at kommunerne overtager ansvaret for at udbetale det ordinære statslige taxametertilskud pr. årselev, og at der i stedet for måltallet indføres et loft over den enkelte kommunes refusionsindtægter fra staten. Loftet kan bestemmes ud fra objektive kriterier, som det kendes fra aktiveringsområdet. Det kan eksempelvis tage udgangspunkt i antallet af 18-25 årige i kommunen og målgruppens størrelse. Ved overskridelse af loftet betaler kommunen øget bidrag op til den fulde omkostning.

Fordele

- Mulighed for at styre de centralt afsatte midler til området

- Indførelsen af en kommunal visitation i samarbejde med Ungdommens Uddannelsesvejledning vil endvidere styrke sammenhængen i den samlede indsats for at sikre uddannelse til alle 16-25 årige. Kommunerne har i forvejen ansvar for tilbud omkring ungdomsskoler, erhvervsgrunduddannelse, daghøjskoler og sprogcentre.
- Kommunerne vil have forudgående kendskab til antallet af personer, der årligt vil kunne visiteres til et produktionsskoleforløb og vil dermed opnå større budgetsikkerhed. Samtidig vil modellen ikke medføre budgetusikkerhed for staten.

Ulemper

- Flere administrative led i optagelsesprocessen.
- I de kommuner, hvor efterspørgslen er større end det individuelle måltal, vil der ikke længere være frit optag såfremt den pågældende kommune ikke ønsker at have aktivitet udover deres individuelle måltal.

7.3.3 Øget brug af bestyrelsens kompetence til at fastsætte målgruppen

Af § 6, stk. 9, i lov om produktionsskoler fremgår det, at bestyrelsen fastsætter regler for optagelse af deltagere på skolen.

Af bemærkningerne til bestemmelsen fremgår det, at der er frit optag på skolerne. Det betyder, at optagelse er overladt til produktionsskolens afgørelse. De nærmere regler herfor fastsættes af bestyrelsen, dog inden for den ved loven fastsatte målgruppe.

Det kan overvejes, at opfordre kommunerne til i højere grad at gøre brug af denne bestemmelse, således at der aktivt tages stilling til, hvilken målgruppe kommunen ønsker, at den lokale produktionsskole skal fokusere på.

Øget anvendelse af bestemmelsen kan bevirke, at nogle af de ansøgere, som afvises i hjemkommunen, vil benytte muligheden for at søge optagelse på en anden produktionsskole.

Fordele

- Under forudsætning af, at tilstrækkelig mange kommuner følger opfordringen vil forslaget bidrage til at stabilisere aktiviteten på et hensigtsmæssigt niveau.

Der skønnes ikke at være ulemper forbundet med forslaget.

7.3.4 Fjerne muligheden for at fradrage grundtilskuddet

Hvis en kommune yder grundtilskud til en produktionsskole, gives der fradrag for bidragspligten svarende til det beløb, kommunen yder i grund-

tilskud. Fradraget kan højst udgøre et beløb, der svarer til et fuldt grundtilskud.

Med et gennemsnitligt produktionsskolebidrag på 22.035 kr. pr. årselev²⁰ vil de første ca. 18-26 årselever (afhængig af aldersfordelingen) på en produktionsskole således som udgangspunkt være ”gratis” for kommunerne efter kommunal betaling af grundtilskud og under forudsætning af, at der ikke udløses kommunalt merbidrag. I en gennemsnitsbetragtning betyder dette, at den enkelte bidragsydende kommune skal sikre sig, at ca. 22 årselever – eller ca. 44 unge – hvert år og fra netop deres kommune optages på en produktionsskole for at opnå fuldt fradrag for grundtilskuddet.

Hvor der specielt i mindre kommuner oprettes produktionsskoler, kan eksistensen af et fradragsberettigende grundtilskud medføre, at kommunernes incitament til at ansøre unge til at starte på en produktionsskole alt andet lige øges. For at mindske incitamentet hertil kan man overveje at fjerne eller begrænse kommunernes mulighed for at fradrage de kommunale bidrag i grundtilskuddet.

Fordele

- Bidrager til at stabilisere aktiviteten på et hensigtsmæssigt niveau.

Ulemper

- Muligheden for at fradrage grundtilskuddet vil have størst incitamentsvirkning for de kommuner, der har en produktionsskole med relativ lav aktivitet. En fjernelse af fradragsmuligheden vil derfor kunne medføre skolelukninger i udkantsområder, hvor der i forvejen kan være begrænsede med alternative tilbud til målgruppen.

7.4 Statsliggøre skolerne

En statsliggørelse af produktionsskolerne vil indebære, at det kommunale bidrag og grundtilskud fjernes og overgår til staten, og at visitationen forbliver på skolerne.

En statsliggørelse af skolerne indebærer også, at skolerne i praksis bliver en del af det ordinære uddannelsessystem, idet skolerne dermed på linje med andre skoler og uddannelsesinstitutioner finansieres af staten.

Kommunerne vil således ikke længere have udgifter forbundet med, at deltagere optages på en produktionsskole via det frie optag.

²⁰ I 2005 forventes 42 pct. af eleverne på produktionsskolerne at være under 18 år og 58 pct. 18 år eller derover. Det betyder, at kommunernes gennemsnitsbidrag pr. elev er ca. 22.035 kr.

En statsliggørelse indebærer, at økonomiske hensyn vil risikere at få en utilsigtet fremtrædende rolle i kommunernes aktiveringsindsats af de unge (forudsat, at de er godkendt af ungdommens uddannelsesvejledning).

Fordele

- En statsliggørelse af produktionsskolerne vil indebære, at optagelseskompetencen og finansiering samles i statsligt regi.

Ulemper

- En statsliggørelse af skolerne vil isoleret set stride mod målsætningen om at stabiliseres aktiviteten på et hensigtsmæssigt niveau.
- Der er risiko for, at produktionsskolernes virke som en del af arbejdsmarkeds- og socialpolitikken vil blive begrænset.
- En statsliggørelse af produktionsskolerne vil gøre det vanskeligere at tilpasse skolerne til lokale behov.

7.5 Kommunalisere produktionsskolerne

En kommunalisering af produktionsskolerne kan tænkes gennemført på flere forskellige måder. Det ene yderpunkt er en fuld kommunalisering, hvor kommunerne forestår hele finansieringen af produktionsskoleområdet. Endvidere erstattes gældende lovgivning med en overordnet rammelovgivning, som indebærer, at kommunerne i størst mulig udstrækning selv udfylder rammerne for skoleformens virke.

I en sådan model vil den fulde optagelseskompetence og muligheden for at indskrænke eller udvide den eksisterende målgruppe være en kommunal beslutning, ligesom også kommunerne vil have mulighed for at fastsætte den samlede aktivitet på området.

En kommunalisering vil betyde, at kommunerne i en sådan model vil opleve den fulde omkostning ved at benytte skolerne i modsætning til i dag. Det er derfor en mulighed, at kommunerne ved en kommunalisering vil fokusere produktionsskoletilbuddet til den svageste del af målgruppen. I et sådant tilfælde kan en tilpasning af kapaciteten således blive aktuel.

Hvis der i forbindelse med en kommunalisering sker et bortfald af det frie optag, vil skolerne – især i mindre kommuner – muligvis opleve en mere udifferentieret gruppe unge, hvilket kan medføre fastholdelse af den enkelte i negative rollemodeller. Omvendt vil en mindre udifferentieret gruppe også give mulighed for en mere målrettet indsats til fordel for den svageste del af målgruppen.

En fuld kommunalisering vil desuden indebære, at produktionsskoletilbuddet vil flytte sig fra primært at være et uddannelsespolitisk redskab til i højere grad at blive et social- og arbejdsmarkedspolitisk redskab.

Fordele

- Visitationskompetence og finansieringsansvar samles på et forvaltningsniveau hos kommunen.
- Kommunerne vil få tilført et øget ansvar jf. strukturkommissionens intentioner.
- En kommunalisering af produktionsskolerne vil give kommunerne bedre mulighed for at sammentænke aktiveringsindsatsen, 10. klasse og produktionsskolerne som tilbud, der adresserer forskellige aspekter til personer, som ikke umiddelbart har forudsætninger eller mulighed for at indgå i uddannelsessystemet eller deltage på arbejdsmarkedet.

Ulemper

- Produktionsskolernes brobygningsfunktion til det ordinære uddannelsessystem, herunder særligt til erhvervsskolerne vil isoleret set risikere at blive reduceret.

Det andet yderpunkt i en kommunaliseringsmodel vil være at kommunerne overtager finansieringen af produktionsskoleområdet, mens betingelserne for skoleformen fortsat fastsættes og reguleres af Undervisningsministeriet.

Målgruppen vil således være den samme, og det frie optag vil fortsat være gældende.

Fordele

- Det frie optag kan bibeholdes i sin nuværende form.
- Kommunerne vil få tilført et øget ansvar jf. strukturkommissionens intentioner.

Ulemper

- Sammenhængen mellem opgave- og finansieringskompetence svækkes.

Imellem disse to yderpunkter for en kommunalisering kan der indtænkes en række modificeringer ved at justere på regler omkring optag på produktionsskoler, finansieringen mellem stat og kommune samt visitationsretten.

7.6 Regler

7.6.1 Begrænse produktionsskolernes rejseaktiviteter

Skolernes rejseaktiviteter kan være medvirkende til at tiltrække unge udenfor målgruppen. Det er dog en forudsætning, at produktionsskolerne i visiteringen frasorterer unge, der ikke er en del af målgruppen.

Undervisningsministeriet og Finansministeriet undersøger i øjeblikket problemstillingen i et andet udvalg, og eventuelle ændringer på området gennemføres i dette regi.

Fordele

- En begrænsning i rejseaktiviteterne kan gøre det mindre attraktivt for unge udenfor målgruppen at søge ind på en produktionsskole.

Ulemper

- Mindre mulighed for at udvikle deltagerens sociale, kulturelle og personlige kompetencer.

7.6.2 Indføre rammestyring frem for taxameterstyring

Rammestyring indebærer, at produktionsskolerne styres via en samlet økonomisk ramme, der ikke kan overtrædes. Hver skole tildeles en andel af den samlede bevilling, som den således skal holde sig indenfor.

Fordele

- Rammestyring sikrer, at aktiviteten fastholdes på et hensigtsmæssigt niveau.
- Rammestyring giver budgetsikkerhed for kommunerne.

Ulemper

- Rammestyring blev afprøvet i 1999 og medførte en række problemer som eksempelvis udløb af bevillinger inden årets udløb og problemer med ”retfærdigt” at fordele den økonomiske ramme til de forskellige institutioner.
- Rammestyringen anses af skolerne som værende meget ufleksibel.
- Rammestyring indebærer bl.a. pga. det løbende optag en risiko for udløb af bevillinger inden årets udløb, hvormed det kan blive nødvendigt at afvise elever med behov.

7.6.3 Indføre flere objektive optagelseskrav

Produktionsskoler tilbyder i dag undervisningsforløb ”til unge under 25 år, som ikke har gennemført en ungdomsuddannelse, og som ikke umiddelbart har forudsætninger for at påbegynde en sådan uddannelse, eller har afbrudt en ungdomsuddannelse.”, jf. LBK nr. 812 af 15/07/2004.

Bestemmelsen indeholder to objektive kriterier; dels at man ikke har gennemført en ungdomsuddannelse dels et alderskrav. Det subjektive krav vedrører manglende forudsætninger for at gennemføre en ungdomsuddannelse, hvilket beror på en skønsafgørelse.

Gennem de seneste seks år er der sket en markant stigning i andelen af en ungdomsårgang, der kommer i kontakt med en produktionsskole (jf. evt.

tabel 7). I 2004 forventes 20 pct. af en ungdomsårgang at komme i kontakt med en produktionsskole.

Da produktionsskolernes opgave vedrører de svageste, er der behov for en større målretning af andelen af en årgang, der kommer i kontakt med en produktionsskole. For at sikre at en sådan større målretning sker i forhold til unge med et reelt behov for et produktionsskoleophold, kan det overvejes at fastsætte yderligere objektive krav for optagelse på en produktionsskole.

Som formålsparagraffen er formuleret i dag, er en afbrudt ungdomsuddannelse i sig selv et kriterium for at tilhøre målgruppen. Det synes ikke at være hensigtsmæssigt, hvis den unge har forudsætninger for at påbegynde en anden ungdomsuddannelse. Ved fastholdelse af de øvrige kriterier kunne paragraffen formuleres ”til unge under 25 år, som ikke har gennemført eller afbrudt en ungdomsuddannelse, og som ikke umiddelbart har forudsætninger for at påbegynde en sådan uddannelse.”

Da ca. halvdelen af den stigende aktivitet kan henføres til gruppen under 18 år (jf. tabel 5), kunne man således overveje at indføre et krav om, at man skal have et afbrudt (erhvervs)uddannelsesforløb bag sig for at kunne blive optaget på en produktionsskole. Bestemmelsen kunne reduceres til kun at gælde de unge under 18 år.

Et andet objektive kriterium, der kunne indgå som en parameter i visitationsprocessen, kunne være om deltageren overhovedet har en afgangseksamen (eller har karakterer markant under gennemsnittet).

Fordele

- Bidrager til at stabilisere aktiviteten på et hensigtsmæssigt niveau.
- Produktionsskolernes tilbud vil i højere grad blive rettet mod de svageste i målgruppen.
- Der vil være mindre tvivl om, hvorvidt produktionsskolernes aktiviteter er rettet mod målgruppen.

Ulemper

- Det kan ikke afvises, at der findes personer, som ville have gavn af et produktionsskoleforløb, men som afvises fordi de ikke opfylder yderligere objektive kriterier.
- Flere objektive optagelseskrav medfører mere administration ved optaget.

7.6.4 Hæve aldersgrænsen til 18 år og i højere grad gøre produktionsskolerne til et aktiveringsinstrument

Det kunne overvejes, at produktionsskolerne i højere grad skulle anvendes som et decideret aktiveringsinstrument (evt. i kombination med en

fjernelse af det frie optag), hvor produktionsskolerne i samarbejde med deltageren vil have det som sin primære opgave hurtigst muligt at udsluse deltageren til et relevant uddannelsesforløb.

For gruppen under 18 år vil man i højere grad skulle målrette 10. klasse mod at gøre de unge klar til at vælge et uddannelsesforløb.

Fordele

- Målgruppen vil være mindre, hvilket alt andet lige vil bidrage til at stabilisere aktiviteten på et hensigtsmæssigt niveau.
- Skolernes mulighed for at optage elever udenfor målgruppen begrænses.

Ulemper

- Færre tilbud til unge under 18 år.
- Trækker i den forkerte retning mht. ambitionen om uddannelse til alle, og at unge som udgangspunkt skal opkvalificeres i uddannelsessystemet og ikke via aktivering.
- Færre tilbud til de svageste elever der går ud af 10. klasse.

7.6.5 Begrænse dispensationsmulighederne i relation til andelen af den samlede aktivitet på en skole, der kan vedrøre forløb udover et år

Produktionsskolerne kan i dag dispensere for opholdstiden.

Af bekendtgørelse af lov om produktionsskoler fremgår det således, at ”Ved beregningen af årselever kan der for den enkelte deltager højst medregnes et års produktionsskoleophold... Inden for en kvote, der udgør 10 pct. af produktionsskolens samlede årselevtal i det forudgående finansår, kan der i særlige tilfælde medregnes ophold af længere varighed. For skoler, der ikke har haft aktivitet i det forudgående finansår, beregnes kvoten på baggrund af det forventede årselevtal.”²¹

Fordele

- Bidrager til at stabilisere aktiviteten på et hensigtsmæssigt niveau.
- Hvis en deltager efter et år fortsat ikke er egnet til udslusning, er deltageren som oftest svagere end målgruppen for produktionsskolerne, og andre relevante tilbud (de sociale myndigheder, TAMU, afvænningsprogrammer o.l.) bør derfor bringes i anvendelse overfor denne gruppe.

Ulemper

- Sværere på kortere tid at styrke personlige, sociale og faglige kompetencer for den svageste del af målgruppen.

²¹ Jf. http://www.retsinfo.dk/_GETDOCM_/ACCN/A20040081229-REGL

7.6.6 Indføre regler om samlet elevtid

I dag er der ingen regler, der regulerer den samlede tid en deltager kan gå på en produktionsskole. Da produktionsskolerne bør udsluse deltagerne hurtigst muligt til (erhvervs)uddannelse eller arbejde, synes det uhen-sigtsmæssigt, at der i dag ikke er regler, der regulerer, hvor lang tid en deltager samlet set kan gå på en produktionsskole.

Det kan derfor overvejes at indføre regler om, hvor lang tid en elev mak-simalt kan gå på en produktionsskole – eksempelvis 15 eller 18 mdr. via det frie optag uanset om det er på forskellige produktionsskoler.

Fordele

- Bidrager til at stabilisere aktiviteten på et hensigtsmæssigt niveau.
- Frasortering af den del af deltagerne som ikke vil kunne få udbytte af et produktionsskoletilbud.

Ulemper

- Sværere på kortere tid at styrke personlige, sociale og faglige kom-petencer for den svageste del af målgruppen.

7.6.7 Indføre regler for værkstedsudbud

Af §2 i bekendtgørelse af lov om produktionsskoler fremgår det, at ”Pro-duktionsskoletilbud omfatter *praktisk arbejde, produktion og teoretisk undervisning i tilknytning hertil*”. Af § 1 fremgår endvidere ”Tilbudet tilrettelægges med særligt henblik på, at den unge opnår kvalifikationer, der kan føre til gennemførelse af en *erhvervskompetencegivende ungdomsuddannelse*.” Det fremgår dog også af § 2, at tilbuddet *fortrinsvis* skal have relation til fagområder indenfor de erhvervs-kompetencegivende ungdomsuddannelser.

Det kan overvejes om samtlige af skolernes tilbud skal være knyttet til specifikke erhvervsuddannelser, som skolerne således i forvejen har til opgave at forberede deltagerne til. Dermed sikres en bedre brobygning mellem produktionsskolerne og erhvervsskolerne.

Regler om værkstedudbud kan indebære, at fokus flyttes fra skoleformens opgave med at styrke de unges personlige og sociale kompetencer til pri-mært at styrke de faglige kompetencer.

Fordele

- Produktionsskolernes praktiske aktiviteter målrettes mod de ud-dannelser, som de ifølge loven bl.a. skal forberede de unge til.
- De unge introduceres ikke til områder, som de ikke senere har mu-lighed for at beskæftige sig med.

Ulemper

- Værksteder, der ikke har nogen sammenhæng med erhvervsuddannelser, kan fange nogle op i målgruppen, som ikke ville have henvendt sig til en produktionsskole, hvis den kun havde tilbud, der retter sig mod erhvervsuddannelser.

7.6.8 Sænke den almindelige maksimale opholdstid fra 12 mdr. til eksempelvis 6 eller 9 mdr.

I dag kan en deltager samlet set gå på produktionsskoler – via det frie optag – i alt 12 mdr. Da produktionsskolernes opgave er at udsluse deltagerne til arbejde eller uddannelse hurtigst muligt, kunne man overveje at sænke den almindelige maksimale opholdstid.

Sænkes den maksimale opholdstid til eksempelvis 9 mdr., vil det indebære, at produktionsskolernes arbejde med at forberede de unge til udslusning vil få en mere fremtrædende prioritet. Produktionsskolerne skal dog allerede ifølge regelgrundlaget arbejde med den enkelte produktionsskoledagers udslusning, når deltageren starter på en produktionsskole.

Fordele

- Bidrager til at stabilisere aktiviteten på et hensigtsmæssigt niveau.

Ulemper

- Sværere på kortere tid at styrke personlige, sociale og faglige kompetencer for den svageste del af målgruppen.

7.6.9 Indførelse af aktivitetsloft på institutionsniveau, kommunal- eller nationalt niveau

For at stabilisere aktiviteten på et hensigtsmæssigt niveau kan det overvejes at fastsætte aktivitetslofter på institutionsniveau, kommunalt- eller nationalt niveau.

En fordeling på institutionsniveau kan gennemføres ved, at hver institution får en ramme for hvor meget aktivitet, der må gennemføres på den enkelte produktionsskole.

En fordeling på kommuneniveau af det nuværende landsbestemte måltal for optaget til produktionsskoler kunne ske efter objektive kriterier, f.eks. befolkningsgrundlag, indtægtsgrundlag o.l.

En fordeling på nationalt niveau vil indebære, at Undervisningsministeriet eller en anden offentlig myndighed vil skulle fordele aktiviteten ud på de enkelte institutioner eller kommuner.

Fordele

- Det nuværende kollektive kommunale handlingsdilemma bortfalder.
- Der opnås kommunal budgetsikkerhed, hvis forslaget indebærer, at aktivitetslofterne ikke må overskrides.

Ulemper

- Skaber ikke bedre sammenhæng mellem opgave og finansieringsansvar.
- Aktivitetslofter (eller rammestyring) blev afprøvet i 1999, og medførte en række problemer, jf. 7.6.3.

7.6.10 Indføre regel om forbud med at deltage i et produktionsskoleforløb mere end én gang

Tidligere udtræk fra registre af deltagere på produktionsskoler viser, at ca. 20 pct. er gengangere (jf. evt. noterne til tabel 7). Det kan derfor overvejes, at det fremover kun skal være muligt at deltage i et produktionsskoleforløb én gang, idet formålet med et produktionsskoleophold er udslusning til relevant uddannelse eller arbejde.

Fordele

- Bidrager til at stabilisere aktiviteten på et hensigtsmæssigt niveau.

Ulemper

- Det kan ikke afvises, at der findes personer, som ville have gavn af mere end et produktionsskoleforløb.

8 Mulige regelændringer vedr. produktionsskolerne

På baggrund af analysen og de opstillede løsningselementer har arbejdsgruppen opstillet to modeller, der hver især har til hensigt at stabilisere aktiviteten på et hensigtsmæssigt niveau samt forbedre sammenhængen mellem opgave- og finansieringskompetence.

De to modeller, som vil blive gennemgået i det følgende, benævnes hhv. ”Større kommunalt ansvar for produktionsskolerne” samt ”En justeret model for produktionsskolerne”.

De to modeller er opstillet under antagelse af, at det foreliggende lovforslag om produktionsskoler vedtages. Den første model foreslår dog lovforslaget modificeret.

Lovforslaget – der fremgår af bilag 9.2 – indebærer, at ungdommens uddannelsesvejledning, før end en person kan optages på en produktionsskole, først skal vurdere, om personen tilhører produktionsskolernes målgruppe. Produktionsskolerne bevarer fortsat den egentlige optagelseskompetence – ungdommens uddannelsesvejledning får således til opgave at vurdere om en potentiel deltager tilhører målgruppen for produktionsskolerne. Når ungdommens uddannelsesvejledning har erklæret en deltager egnet, kan deltageren indenfor en periode på seks måneder søge om optagelse på en produktionsskole. En produktionsskole kan fortsat afvise en elev, der er erklæret egnet af ungdommens uddannelsesvejledning, fx med henvisning til kapacitetsgrænser. Derudover indebærer lovforslaget, at der indføres regler om produktionsskolernes markedsføring.

Udover lovforslaget vedrørende ungdommens uddannelsesvejledning er Undervisningsministeriet desuden i gang med at oprette 25 nye korte erhvervsuddannelser²² samt cirka 15 nye trin²³ i nogle af de eksisterende erhvervsuddannelser. Disse tilbud er særlig relevant for produktionsskolernes målgruppe og forventes derfor også at medvirke til at stabilisere aktiviteten på et hensigtsmæssigt niveau.

8.1 Større kommunalt ansvar for produktionsskolerne

En model for et større kommunalt ansvar for produktionsskolerne kan ske med udgangspunkt i følgende formål:

- Øget sikring af målgruppen i forbindelse med optagelse.
- Større sammenhæng mellem opgave- og finansieringsansvar.

²² De nye korte erhvervsuddannelser vil typisk vare mellem 1½ og 2 år. Der bliver tale om anerkendte faglige uddannelser, der kan bruges på arbejdsmarkedet, og som giver den nødvendige platform for videre- og efteruddannelse

²³ Et trin i en erhvervsuddannelse giver anerkendte kompetencer. Med forslaget bliver det muligt at tage det næste trin i uddannelsen på flere forskellige måder – blandt andet uden at være afhængig af at kunne få en praktikplads.

- Begrænsning af kommunernes budgetusikkerhed uden, at det på den anden side medfører øgede statslige driftsudgifter.
- En stabilisering af aktiviteten på et hensigtsmæssigt niveau.

På baggrund af ovenstående formål kan en model sammensættes med udgangspunkt i følgende delelementer:

- Inddragelse af ungdommens uddannelsesvejledning i visitationsprocessen (med udgangspunkt i det foreliggende lovforslag) og indførelse af et kommunalt betalingstilsagn.
- Kommunerne overtager en større del af finansieringen af produktionsskolerne.
- Etablering af en statslig refusionsordning.
- Fordeling af det finanslovsbestemte måltal for optaget på kommuneniveau
- Bortfald af merbidragsordningen.

Inddragelse af ungdommens uddannelsesvejledning i visitationsprocessen (med udgangspunkt i det foreliggende lovforslag) og indførelse af et kommunalt betalingstilsagn

Ansøgeren til en produktionsskole skal udover blot at få vurderet sit tilhørsforhold til målgruppen i højere grad modtage en generel uddannelsesvejledning fra ungdommens uddannelsesvejledning, som sigter på at afsøge ansøgerens muligheder for at påbegynde et kompetencegivende uddannelsesforløb. Denne generelle uddannelsesvejledning kan som led heri omfatte perspektiver omkring et produktionsskoleforløb samt en konkret vurdering af ansøgeren i forhold til målgruppen.

Endvidere skal ungdommens uddannelsesvejledning – i tilfælde af en positiv konkret vurdering af et produktionsskoleforløb – indhente et individuelt betalingstilsagn fra hjemkommunen, som skal finansiere produktionsskoleforløbet. Den konkrete fremgangsmåde kan overvejes nærmere, fx hvorvidt betalingstilsagnet skal indhentes for samtlige deltagere eller det først skal indhentes, når måltallet (jf. nedenstående) overskrides.

Kommunerne overtager en større del af finansieringen af produktionsskolerne delvis gennem en ny statslig refusionsordning

Kommunerne overtager en større del af finansieringen af produktionsskolerne. Konkret overtager kommunerne ansvar for udbetaling af driftstilskud til produktionsskoler. Statens nuværende udgifter bortfalder tilsvarende. Staten fortsætter med at finansiere skoleydelse for ikke-aktiverede deltagere. Skoleydelsen udgør omkring 38 pct. af de samlede omkostninger til produktionsskolerne.

Med en øget finansieringsandel vil kommunerne blive kompenseret via det udvidede totalbalanceprincip (DUT). Konkret foreslås her, at compensationen af kommunerne kun sker delvist via bloktilskuddet. Den resterende del vil blive kompenseret gennem indførelse af en ny statslig

refusionsordning, der indebærer at kommunerne får refunderet en andel af driftsudgifterne ved et produktionsskoleforløb fra staten indenfor et loft svarende til måltallet.

Begrundelsen for ikke at kompensere kommunerne for de øgede driftsudgifter alene gennem en bloktilskudsforhøjelse skal findes i hensynet til at sikre en hensigtsmæssig incitamentsstruktur samt at begrænse effekten af de byrdefordelmæssige konsekvenser. En fuld bloktilskudsregulering vil således økonomisk ramme mange enkelte kommuner, som har betydelige udgifter til produktionsskoler, idet de kun vil få en relativ mindre andel af bloktilskuddet. En fuld bloktilskudsregulering vil derfor muligvis medføre en samlet set utilsigtet stor aktivitetstilpasning gennem kommunale bortfjernelser af grundtilskud og dermed medføre skolelukninger i et utilsigtet omfang.

Fordelingen mellem bloktilskud og refusion fastsættes således, at beløbet for det kommunale tilskud pr. årselev er sammenligneligt med andre kommunale uddannelses- og aktiveringstilbud. Dermed sikres, at kommunerne vægter faglige hensyn over økonomiske. Konkret kan det kommunale tilskud pr. årselev hæves fra de eksisterende ca. 26.680 kr. per årselev over 18 år til 50.000 kr. per årselev, og for elever under 18 år fra 16.010 kr. per årselev til 29.000 kr. Med disse satser vil kommunerne som udgangspunkt finansiere ca. 32 pct. af de samlede reelle omkostninger ved produktionsskolerne, idet staten via refusionsordningen og skoleydelsen finansierer de resterende 68 pct. Fastsættelsen af loft for refusionsudbetalingen vil medføre statslig budgetsikkerhed for driftsudgifterne på området.

Fordeling af det finanslovsbestemte måltal for optaget på kommuneniveau og bortfald af sanktionsmekanisme

Refusionssatsen beregnes således, at kommunerne under ét kun kan opnå refusion op til en samlet aktivitet, defineret som måltallet.

Der kan ske en fordeling af måltallet på kommuneniveau. Dette sker for at undgå, at kommunerne konkurrerer om at henvise flest mulige elever til skolerne i begyndelsen af året for at opnå størst andel i de samlede statslige midler afsat til refusion. Fordelingen af måltallet på kommuneniveau foreslås fastlagt med udgangspunkt i objektive kriterier, som det også kendes fra arbejdsmarkedsområdet.

En fordeling af måltallet på kommuneniveau vil fjerne det nuværende kollektive handlingsdilemma. Den enkelte kommune vil således på forhånd kende de økonomiske konsekvenser af et tilsagn om betaling. Når den enkelte kommune indenfor et år rammer det maksimale refusionsloft vil kommunen have mulighed for at vurdere om en deltager enten skal have et alternativt (uddannelses- eller aktiverings)tilbud eller om kommunen vil betale den fulde driftsomkostning ved at sende personen på en produktions-skole.

Med indførelsen af et øvre aktivitetsloft for refusion og forhøjelsen af de kommunale takster bortfalder grundlaget for det eksisterende sanktionssystem, dvs. merbidragsordningen, som således foreslås afskaffet.

Modellen er en måltalsmodel svarende til den model, der gælder i dag. Dvs. at der ifølge modellen – i modsætning til en rammestyringsmodel – ikke er nogen fast øvre grænse for den samlede aktivitet. Kommunen har således mulighed for at sende en særlig produktionsskoleegnet elev på produktionsskole – også når aktiviteten ligger over måltallet; kommunen vil blot i et sådan tilfælde skulle betale den fulde driftsomkostning for forløbet for den pågældende elev. Udover, at modellen sikrer, at alternative tilbud til målgruppen er konkurrencedygtige, er der i modellen yderligere et økonomisk incitament for kommunerne til nøje at overveje beslutningen om at sende yderligere elever på produktionsskoler, når kommunen nærmer sig sit måltal. Det incitament, som afspejler et overordnet ønske om at stabilisere aktiviteten på måltallet, ligger imidlertid også i den gældende model, men som følge af, at måltallet gælder for kommunerne under ét, skaber det et kollektivt handlingsdilemma og fungerer derfor ikke efter hensigten.

Modellen indebærer, at kommunen, hvis den skulle ønske det, kan ophøre med at give betalingstilsagn, når måltallet nås. Dette må imidlertid ses i sammenhæng med, at der heller ikke i dag er forsyningspligt (men betalingspligt for deltagere, der er bosiddende i egen kommune men deltager i produktionsskoleforløb i andre kommuner) for kommunerne på produktionsskoleområdet, ligesom kommunen i denne situation fortsat har ansvaret for at finde et andet passende tilbud til den unge.

Fordele

- Visitationskompetence og finansieringsansvar samles i højere grad på et forvaltningsniveau hos kommunen.
- Kommunerne vil få tilført et øget ansvar, jf. strukturkommissionens intentioner.
- Et øget kommunal ansvar for produktionsskolerne vil give kommunerne bedre mulighed for at sammentænke aktiveringsindsatsen, 10. klasse og produktionsskolerne som tilbud, der adresserer forskellige aspekter til personer, som ikke umiddelbart har forudsætninger eller mulighed for at indgå i uddannelsessystemet eller deltage på arbejdsmarkedet.

Ulemper

- Produktionsskolernes brobygningsfunktion til det ordinære uddannelsessystem, herunder særligt til erhvervsskolerne må forventes at blive reduceret.

- Med betalingstilsagnet bortfalder det frie optag i de kommuner som af økonomiske årsager vælger at afvise deltagere indenfor målgruppen.

8.2 En justeret model for produktionsskolerne

En justeret model for produktionsskolerne indeholder udover lovforslaget om UU tre elementer, hhv.:

- En justering af det kommunale bidrag
- Bortfald af det kommunale merbidrag
- Bortfald af fradragsmulighed for det kommunale grundtilskud
- Evaluering af de iværksatte initiativer ét år efter ikrafttræden

Det kommunale bidrag

Størrelsen af det kommunale bidrag blev i 2000 fastsat relativt lavt – og væsentligt lavere end det blev foreslået i de oprindelige lovbemærkninger. Til gengæld for de relativt lave bidrag blev der tilføjet et merbidragselement – en ordning der indebærer, at alle kommuner skulle betale et ekstra bidrag for alle årselever, når aktiviteten samlet set overskrider et fastsat måltal.

Det almindelige kommunale bidrag kan hæves for at fremme kommunernes anvendelse af de eksisterende instrumenter til at styre aktiviteten. For det andet vil en forhøjelse indebære en større grad af sammenlignelighed med alternative tilbud (jf. tabel 19). For det tredje vil en forhøjelse af bidraget fremme faglige hensyn i visitationen.

Konkret kan det kommunale bidrag hæves fra de eksisterende ca. 26.680 kr. per årselev over 18 år til 50.000 kr. per årselev, og for elever under 18 år fra 16.010 kr. per årselev til 29.000 kr. Disse niveauer sikrer, at kommunernes fortsat vil have incitament til at benytte produktionsskoletilbud til den svageste gruppe af unge uden ungdomsuddannelse (jf. tabel 19), samtidig med at det sikres at alternative tilbud er konkurrencedygtige.

Det kommunale merbidrag

Det kommunale bidrag blev i 2000 fastsat relativt lavt, således at kommunerne kun betaler ca. 18 pct. af de faktiske omkostninger pr. årselev. For at sikre, at aktiviteten ikke skulle blive u hensigtsmæssig høj indførtes på denne baggrund samtidig den tidligere beskrevne merbidragsordning.

Merbidragsordningen har ikke virket efter hensigten, hvilket som tidligere nævnt formentlig hænger sammen med ordningens kollektive handlingsdilemma, som indebærer, at den enkelte kommune ikke har noget incitament til at tilskynde en opbremsning i aktiviteten på produktionsskolerne og heller ingen direkte kompetence har i visitationsprocessen. Derudover indebærer ordningens eksponentielle element, at kommunernes udgifter til

produktionsskolerne svinger betydeligt år for år, hvilket medfører budgetteringsvanskeligheder i kommunerne.

Merbidragsordningen foreslås fjernet, idet de forhøjede almindelig bidrag medvirker til at øge kommunernes tilskyndelse til at bruge de eksisterende instrumenter til at holde aktiviteten på et hensigtsmæssigt niveau.

Såfremt forhøjelsen af de almindelige kommunale bidrag og de øvrige initiativer ikke viser sig at være tilstrækkelige til at stabilisere aktiviteten på et hensigtsmæssigt niveau, skal det i forbindelse med evalueringen af de nye initiativer (jf. afsnittet ”*Evaluering af de iværksatte initiativer*” herunder) vurderes, hvilke tiltag der vil sikre den ønskede aktivitetsstabilisering, herunder om der igen skal indføres en merbidragsordning, som tager hensyn til det kollektive handlingsdilemma, som er konstateret ved den nuværende ordning.

Fradrag for det kommunale grundtilskud

Kommuner kan i dag fradrage grundtilskuddet i de kommunale bidrag. Dette indebærer, at de første ca. 22 årselever svarende til ca. 44 deltagere er ”gratis”, hvilket kan være med til at presse aktiviteten opad.

Kommunernes mulighed for at fradrage grundtilskuddet kan derfor fjernes, så kommunerne ikke har incitament til at opfordre personer, som ikke har et reelt behov, til at søge optagelse på en produktionsskole.

Evaluering af de iværksatte initiativer

Et år efter initiativernes ikrafttræden foretages en evaluering, der skal have til hensigt at vurdere om, initiativerne har haft den ønskede effekt på aktiviteten.

Modellens fordele:

- De økonomiske incitamentsstrukturer forbedres, idet modellen indebærer, at alternative tilbud bliver konkurrencedygtige for kommunerne.
- Modellen vil bidrage til at stabilisere aktiviteten på et hensigtsmæssigt niveau.
- Det kollektive handlingsdilemma fjernes, hvilket også bidrager til, at kommunernes budgetter bliver mere sikre.

Modellens ulemper:

- Fjernelse af fradragsretten for grundtilskuddet kan medføre lukning af produktionsskoler med meget lav aktivitet og evt. barrierer i forhold til at etablere nye i områder med et meget ringe målgruppegrundlag.

9 Bilag

9.1 Arbejdsgruppens kommissorium

Kommissorium vedr. finansiering af produktionsskolerne

Aktiviteten på produktionsskolerne har være stigende de seneste år. Hensigten med den nuværende finansieringsmodel har været at holde aktiviteten på et stabilt niveau. Den eksisterende kommunale bidragsordning har imidlertid ikke i tilstrækkeligt omfang bidraget til at stabilisere den samlede aktivitet på produktionsskoleområdet.

I forbindelse med forhandlingerne om den kommunale økonomi blev det derfor mellem Regeringen og KL aftalt, at der nedsættes et hurtigarbejdende udvalg med deltagelse af KL, Undervisningsministeriet og Finansministeriet, som skal analysere de nuværende reguleringsmekanismer og regler på området og komme med forslag til ændringer heraf. Udvalgets arbejde skal være afsluttet inden 1. oktober 2004.

Udvalgets opgave er at analysere de nuværende reguleringsmekanismer og reglerne herom på produktionsskoleområdet og komme med forslag til ændringer heraf med henblik på at sikre en bedre styring af området.

Udvalget skal konkret analysere bl.a.:

- hvordan den eksisterende finansieringsmodel har påvirket aktivitetsudviklingen på produktionsskolerne
- alternative styringsmodeller herunder:
 - alternativ til forhøjede bidragssatser ud over bestemte måltal
 - etablering af aktivitetsloft på institutions-, kommunal- eller nationalt niveau
 - ændret fordeling af finansieringsansvaret mellem stat og kommune for såvel drift som skoleydelse

Udvalgets opstillede løsningsmodeller skal bidrage til, at der bliver en større sammenhæng mellem opgave- og finansieringskompetence. Udvalget skal endvidere analysere fordele og ulemper ved de enkelte styringsmodeller herunder de uddannelsesmæssige og fordelingspolitiske konsekvenser ved helt eller delvist at overdrage finansieringen af området til kommunerne.

Udvalgets arbejde skal ses i sammenhæng med beslutningen om, at regeringen vil søge tilslutning til initiativer, der yderligere skal bidrage til at målrette produktionsskolernes aktivitet mod den i lovgivningen fastsatte målgruppe. Initiativerne omfatter blandt andet forslag om, at de kommunale centre for vejledning (Ungdommens Uddannelsesvejledning (UU)) vil få kompetence i visiteringsprocessen. Ordningen vil yderligere målrette skolernes aktivitet i forhold til målgruppen og gennem UU'erne give kommunerne et større medansvar herfor. Endvidere vil regeringen fast-

sætte regler for produktionsskolernes annoncering. Dette vil bl.a. indebære krav om, at produktionsskolerne skal oplyse om den i lovgivningen fastsatte målgruppe.

Udvalgets arbejde skal være afsluttet inden 1. oktober 2004. Udvalget sammensættes af repræsentanter fra Finansministeriet (formand), Undervisningsministeriet og KL. Finansministeriet og Undervisningsministeriet vil fungere som sekretariat.

9.2 Lovforslaget vedr. lov om ændring af lov om produktionsskoler

Forslag

til

Lov om ændring af lov om produktionsskoler

(Vejledning via Ungdommens Uddannelsesvejledning, markedsføring og elektronisk indberetning af oplysninger til beregning af kommunalt bidrag)

§ 1

I lov om produktionsskoler, jf. lovbekendtgørelse nr. 812 af 15. juli 2004, foretages følgende ændringer:

1. I § 1 indsættes som *stk. 6*:

»*Stk. 6.* En produktionsskole kan kun optage deltagere med tilskud efter lovens kapitel 3, når kommunalbestyrelsen i den unges hjemstedskommune gennem Ungdommens Uddannelsesvejledning vurderer, at den unge er omfattet af produktionsskolernes målgruppe efter *stk. 1*. Vurderer Ungdommens Uddannelsesvejledning, at den unge er omfattet af målgruppen, kan den unge umiddelbart og i op til seks måneder herefter optages og begynde på en produktionsskole med tilskud efter lovens kapitel 3.«

2. Efter § 3 indsættes i *kapitel 1*:

»§ 3 a. Produktionsskolerne skal i deres information og annoncering, herunder på skolernes hjemmesider på Internettet, oplyse om målgruppen, jf. § 1, *stk. 1*. Skolerne skal endvidere oplyse, at et produktionsskoleophold ikke er et kompetencegivende undervisningstilbud.«

3. § 13, *stk. 3, 3. pkt.*, affattes således:

»Skolerne indtaster oplysningerne i en elevdatabase (Elevbasen) senest den 10. i den måned, der følger efter kvartalets udløb, hvorefter Undervisningsministeriet orienterer kommunerne om aktivitetsudviklingen på produktionsskolerne og de forventede bidragsmæssige konsekvenser heraf, dels for kommunerne under et, dels for den enkelte kommune.«

4. § 13, *stk. 4*, affattes således:

»*Stk. 4.* Inden udgangen af februar måned efter det bidragspligtige finansår indtaster skolen i Elevbasen oplysninger om navn og personnummer og årselevandel for hver enkelt deltager, der har gået på skolen i det bidragspligtige finansår. Undervisningsministeriet foretager herefter en sammenligning med CPR's oplysning om deltagerens hjemstedskommune den 5. september i kalenderåret før det bidragspligtige finansår. Undervisningsministeren fastsætter nærmere regler herom.«

5. § 13, *stk. 5*, ophæves.

Stk. 6 bliver herefter *stk. 5*.

§ 2

Stk. 1. Loven træder i kraft den 1. januar 2005, jf. dog stk. 2.

Stk. 2. Ved kvartalsindberetningen den 10. januar 2005 sker indberetningen efter bestemmelsen i § 13, stk. 3, 3. pkt., jf. lovbekendtgørelse nr. 812 af 15. juli 2004.

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

1. Forarbejder

Bilag 2 indeholder henvisninger til forarbejderne til lov om produktions-skoler.

2. Indledning

Produktionsskolerne er selvejende institutioner, der kombinerer værks-
tedsaktiviteter med teoretisk undervisning med udgangspunkt i praktisk
arbejde og produktion. Produktionsskolernes målgruppe er den gruppe
unge, som har vanskeligst ved at finde fodfæste i uddannelsessystemet
eller på arbejdsmarkedet. Lovforslaget har til formål at understøtte rege-
ringens politik om, at flest muligt unge får en kompetencegivende ung-
domsuddannelse.

Lovforslaget indeholder bestemmelser om, at Ungdommens Uddannel-
sesvejledning skal vurdere, hvorvidt en ung er omfattet af produktions-
skolernes målgruppe før optagelse på en produktionsskole, om skolernes
informationspligt og om elektronisk indberetning af oplysninger til bereg-
ning af kommunalt bidrag.

Vejledning:

Lovforslaget indeholder forslag om, at Ungdommens Uddannelsesvejled-
ning fremover skal vurdere, at en ung tilhører produktionsskolernes mål-
gruppe, før den unge kan blive optaget med statstilskud på en produkti-
onsskole. En vurdering fra Ungdommens Uddannelsesvejledning gælder i
seks måneder, hvorefter den unge har krav på en fornyet vurdering.

Produktionsskolerne vil efter forslaget ikke med statstilskud kunne optage
unge, der ikke fra Ungdommens Uddannelsesvejledning har en vurdering
af, at de tilhører målgruppen.

Fordelene ved forslaget er, at der sikres en sektoruafhængig bred vejled-
ning om uddannelse og erhverv, at produktionsskoleforløbene målrettes
yderligere mod målgruppen, og at der vil kunne tilvejebringes mere mål-

rettede og fleksible vejledningsforløb, hvor produktionsskoleophold indgår som en del af den samlede uddannelsesplan.

Det forudsættes, at kommunerne vil sikre, at der fortsat vil blive givet vejledning om erhvervsgrunduddannelsen (egu) for de unge, som ønsker at tage egu på en produktionsskole.

Optagelse på og udskrivning fra en produktionsskole sker løbende under hensyn til de enkelte deltageres behov.

Optagelsen på skolen sker ved en personlig samtale mellem den unge og vejlederen på produktionsskolen.

Forslaget indebærer ikke, at der ændres ved skolernes frie optag af deltagere, der falder inden for målgruppen, jf. lovens § 1, stk. 1. Kriterierne for optag ændres ikke.

Skolernes information:

I de senere år er produktionsskolernes annoncering blevet intensiveret. Produktionsskoleloven indeholder ikke bestemmelser om produktionsskolernes annoncering m.v. Det foreslås, at der hermed fastsættes rammer for skolernes markedsføring, så det sikres, at skolernes annoncer henvender sig til produktionsskolernes målgruppe, som den er beskrevet i lovens § 1, stk. 1.

Forslaget indebærer, at aktiviteten på produktionsskolerne yderligere målrettes målgruppen ved, at annoncering og information beskriver målgruppen korrekt, så det er de rigtige unge, der bliver tiltrukket af produktionsskolernes tilbud.

Indberetning af oplysninger til beregning af kommunale bidrag:

Den nuværende indberetning af oplysninger til beregning af kommunalt bidrag er i dag udpræget manuel og papirbaseret med mange postgange frem og tilbage mellem skoler, kommuner og Undervisningsministeriet. I overensstemmelse med regeringens målsætninger om regelforenklinger og om effektivisering af den offentlige sektor indeholder lovforslaget bestemmelser om at gøre sagsgangen elektronisk, hvilket vil forenkle proceduren for alle involverede parter.

Det er hovedsageligt staten, der finansierer produktionsskolernes skole-drift, men kommunerne er medfinansierende, idet der dels betales bidrag pr. deltager af kommunen, dels yder kommunerne eller amtskommunerne grundtilskud til produktionsskolerne. Kommunen skal godkende skolens angivelse af hver deltagers hjemsted den 5. september i året før det bidragspligtige år. Skolerne indberetter herefter deltagerne til Undervisningsministeriet, som videreformidler størrelsen af det kommunale bidrag

til Told og Skat. Den nuværende sagsgang er udpræget manuel og papirbaseret. Der foreslås en forenkling af proceduren, hvor de papirbaserede arbejdsgange erstattes af elektroniske, hvilket vil betyde administrative lettelser på skolerne, i kommunerne og i Undervisningsministeriet. Forslaget skal mindske den kommunikation, der er mellem de involverede parter i tilfælde af usikkerhed om deltagerens hjemstedskommune. Det foreslås derfor, at spørgsmålet om hvem, der er bidragspligtig hjemstedskommune pr. den 5. september året før det bidragspligtige år, afgøres på grundlag af oplysninger i CPR. Samtidig foreslås det, at kommunikationen mellem de involverede parter skal foregå elektronisk via en elevdatabase (Elevbasen).

Systemet skal sikre, at enhver deltager, der indberettes til Undervisningsministeriet, er tilknyttet en konkret kommune.

3. Økonomiske og administrative konsekvenser for stat, kommuner og amtskommuner

Lovforslaget forventes at være udgiftsneutralt.

Forslaget forventes at understøtte den nuværende kommunale bidragsordning på produktionsskoleområdet, og skal bidrage til, at det aktivitetsniveau, der fastsættes på de årlige finanslove, ikke overskrides. Således vil de kommunale centre for vejledning (Ungdommens Uddannelsesvejledning) få kompetence i vurderingen af, om de unge er omfattet af produktionsskolernes målgruppe, hvilket giver kommunerne et større medansvar for aktivitetsudviklingen på produktionsskoleområdet.

Forslaget vil føre til en forenkling af administrationen af den kommunale bidragspligt for kommunerne, og forslaget vil forenkle administrationen i Undervisningsministeriet. Det må forventes, at administrationen af det kommunale bidrag bliver mindre ressourcekrævende i overensstemmelse med regeringens målsætning om effektivisering af den offentlige sektor.

Ungdommens Uddannelsesvejledning skal efter lov om vejledning om valg af uddannelse og erhverv vejlede de unge om valg af uddannelse og erhverv. Lovforslaget forventes dermed ikke at medføre merudgifter i forbindelse med vejledning af de unge. Der forventes mindre administrative merudgifter forbundet med afgørelse om, hvorvidt den unge er omfattet af målgruppen. De administrative omkostninger forventes dog at blive opvejet af de ovennævnte administrative forenklinger i kommunerne.

4. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet

Lovforslaget har ingen økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet.

5. Miljømæssige konsekvenser

Lovforslaget har ingen miljømæssige konsekvenser.

6. Administrative konsekvenser for borgerne

Lovforslaget indeholder administrative lettelser for skolerne, idet skolerne fremover kan indtaste deltageroplysningerne direkte i en elevbase. Skolernes oplysninger vil herefter blive sammenholdt med CPR. De oplysninger, der sendes til kommunerne, må forventes at indeholde langt færre fejl end hidtil, og dermed må det forventes, at skolerne får langt færre rettelser tilbage fra kommunerne.

7. Forholdet til EU-retten

Lovforslaget indeholder ikke EU-retslige aspekter.

8. Høring

Følgende myndigheder og organisationer har været hørt over lovforslaget:

Foreningen for Produktionsskoler og Produktionshøjskoler, Forstanderkredsen for Produktionsskoler og Produktionshøjskoler, Rigsrevisionen, Foreningen af Statsautoriserede Revisorer, Foreningen af Registrerede Revisorer, Kommunernes Landsforening, Københavns Kommune, Frederiksberg Kommune, Amtsrådsforeningen i Danmark, Datatilsynet, Rådet om Kortuddannedes Fortsatte Uddannelse, Fællesrådet for Foreninger for Uddannelses- og Erhvervsvejledning, Danmarks Vejlederforening.

Lovforslaget har endvidere været fremlagt på Undervisningsministeriets hjemmeside.

9. Vurdering af konsekvenser af lovforslaget

	Positive konsekvenser/mindre udgifter (hvis ja, angiv omfang)	Negative konsekvenser/merudgifter (hvis ja, angiv omfang)
Økonomiske konsekvenser for stat, kommuner og	Forslaget forventes at være udgiftsneutralt	Forslaget forventes at være udgiftsneu-

amtskommuner		tralt
Administrative konsekvenser for stat, kommuner og amtskommuner	Administrative lettelser i Undervisningsministeriet og kommunerne vedrørende det kommunale bidrag	Der forventes mindre administrative merudgifter i forbindelse med kommunernes vurdering af, om de unge er omfattet af produktionsskolernes målgruppe
Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Miljømæssige konsekvenser	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for borgerne	Forslaget indeholder administrative lettelser for skolerne	Ingen
Forholdet til EU-retten	Forslaget indeholder ikke EU-retslige aspekter	

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

Til nr. 1

Efter den gældende lov vurderer den enkelte produktionsskole selv, hvorvidt den unge tilhører produktionsskolernes målgruppe. Skolen vurderer herefter, om den unge kan optages på skolen.

Forslaget indebærer, at det er Ungdommens Uddannelsesvejledning, der har kompetencen til at afgøre, hvorvidt den unge tilhører produktionsskolernes målgruppe. Med hjemmel i § 7, stk. 1 i lov om vejledning om valg af uddannelse og erhverv vil der blive fastsat nærmere regler om, hvordan Ungdommens Uddannelsesvejledning skal foretage vurderingen, herunder at der skal tilbydes den unge vejledning og udarbejdelse af en uddannelsesplan. Kriterierne i lovens § 1 er, at et produktionsskoletilbud gives til unge under 25 år, som ikke har gennemført en ungdomsuddannelse, og som ikke umiddelbart har forudsætninger for at begynde en sådan uddannelse, eller som har afbrudt en ungdomsuddannelse. Den unge vil ikke kunne optages på skolen med statstilskud, hvis Ungdommens Uddannelsesvejledning vurderer, at den pågældende ikke tilhører produktionsskolernes målgruppe. Skolen skal opbevare en kopi af vurderingen fra Ungdommens Uddannelsesvejledning med henblik på, at revisor attesterer, at Ungdommens Uddannelsesvejledning har vurderet, at den unge er omfattet af produktionsskolernes målgruppe. Der fastsættes nærmere regler herom i bekendtgørelse om revision og tilskudskontrol m.m. for produktionsskoler.

Optaget i medfør af reglerne om indtægtsdækket virksomhed ændres ikke. Skolerne må tilbyde indtægtsdækket virksomhed inden for det godkendte skoleformål, det vil sige tilbud om undervisning, der er baseret på praktisk arbejde og produktion til unge mennesker.

Det forudsættes, at der afholdes en samtale mellem den unge og Ungdommens Uddannelsesvejledning i den unges nærområde. Det kan f.eks. være på Ungdommens Uddannelsesvejledning, på en lokal folkeskole, på produktionsskolen eller i andre egnede lokaler. Det vil være muligt, at Ungdommens Uddannelsesvejlednings vurdering skrives ind i den unges uddannelsesplan, men den skriftlige vurdering vil dog kunne gives på anden måde. Det følger af bestemmelser i lov nr. 298 af 30. april 2003 om vejledning om valg af uddannelse og erhverv og den tilhørende bekendtgørelse nr. 607 af 21. juni 2004 om valg af ungdomsuddannelse og erhverv, at blandt andet alle unge, der er omfattet af produktionsskolernes målgruppe, har krav på tilbud om vejledning gennem Ungdommens Uddannelsesvejledning. De nærmere regler om denne vejledning, herunder om udarbejdelse af uddannelsesplaner, fremgår af disse regler. Vurderingen af, om en ung er omfattet af målgruppen for produktionsskoler, vil under alle omstændigheder have karakter af en forvaltningsafgørelse.

Når der er gået seks måneder fra Ungdommens Uddannelsesvejlednings skriftlige vurdering af, at den unge ikke er omfattet af produktionsskolernes målgruppe, har den unge krav på en ny samtale med Ungdommens Uddannelsesvejledning, hvor der på ny foretages en vurdering af, om den unge er omfattet af produktionsskolernes målgruppe.

Vurderer Ungdommens Uddannelsesvejledning, at den unge er omfattet af produktionsskolernes målgruppe, kan den unge optages på en produktionsskole. Den unge skal starte på produktionsskolen inden for seks måneder efter, at Ungdommens Uddannelsesvejledning har vurderet, at den unge er omfattet af målgruppen, hvis skolen ønsker at optage den pågældende. Ungdommens Uddannelsesvejledning er forpligtet til at vejlede den unge i den retning, der bedst tilgodeser den enkelte unges behov, evner og interesser. Det vil sige, at er der et andet tilbud end et produktionsskoleophold, der i højere grad tilgodeser den enkelte unges behov, skal Ungdommens Uddannelsesvejledning vejlede den unge herom jf. lov om vejledning om valg af uddannelse og erhverv og den foran nævnte bekendtgørelse. Det er målsætningen, at flest mulige unge går i gang med en kompetencegivende uddannelse.

For unge, der er optaget på produktionsskolen, har produktionsskolerne fortsat uændret pligt til at give vejledning og tilrette individuelle forløb for den enkelte unge.

Ungdommens Uddannelsesvejledning og den produktionsskole, hvor den unge ønsker optagelse, skal samarbejde om vurderingen af den enkelte unge. Det vil blandt andet følge heraf, at når en ung retter henvendelse til en produktionsskole med ønske om at blive optaget, skal produktionsskolen rette henvendelse til Ungdommens Uddannelsesvejledning med henblik på en aftale om de praktiske forhold i forbindelse med Ungdommens Uddannelsesvejlednings vurdering af, om den unge er omfattet af produktionsskolernes målgruppe.

Til nr. 2

Skolerne skal i deres information og annoncering være retvisende.

Da skolerne kun med statstilskud kan optage deltagere, der tilhører målgruppen, er det u hensigtsmæssigt, hvis målgruppen ikke beskrives fyldestgørende i skolernes information og annoncering. Tilbuddene vil ellers kunne virke tiltrækkende på en bredere målgruppe.

På denne baggrund foreslås det, at der hermed fastsættes regler for skolernes information og annoncering af tilbuddet, herunder oplysninger på skolernes hjemmesider på Internettet.

Ændringen skal bidrage til at sikre, at aktiviteten på produktionsskolerne er målrettet målgruppen. Produktionsskolerne skal derfor dels oplyse om målgruppen, som den er defineret i lovens § 1, dels om at produktionsskoletilbudet ikke er et kompetencegivende undervisningstilbud.

Herudover skal alle skolens tilbud beskrives med den samme vægt. Det vil sige, at skolen ikke må fremhæve enkelte værkstedstilbud. Dette gælder dog ikke, hvis det er nødvendigt af hensyn til skolens kapacitetsudnyttelse.

Til nr. 3

Hidtil har skolerne efter hvert kvartal indsendt oplysningerne til brug for beregning af kommunalt bidrag til Undervisningsministeriet. Forslaget indebærer, at skolerne fremover efter udløbet af et kvartal skal indtaste de samme oplysninger i Elevbasen. Undervisningsministeriet foretager herefter en beregning af det forventede kommunale bidrag, fordelt på hver kommune. Det forventede kommunale bidrag for hver kommune offentliggøres efter hvert kvartal på Undervisningsministeriets hjemmeside.

Til nr. 4

Inden udgangen af februar i året efter det bidragspligtige finansår indberetter skolen i Elevbasen skolens deltagere, som i det bidragspligtige finansår var tilmeldt skolen. Deltagerne oprettes med navn og cpr-nummer og deltagerens årselevandel. Indtastningerne skal være afsluttet inden udgangen af februar.

Undervisningsministeriet sammenholder de indtastede oplysninger med CPR. På dette grundlag fastlægges deltagerens hjemstedskommune den 5. september i det bidragspligtige finansår.

Lovforslaget indebærer, at undervisningsministeren bemyndiges til at fastsætte nærmere regler om indtastning af oplysninger til beregning af kommunalt bidrag. Den foreslåede bemyndigelse agtes udmøntet i regler om indtastning, fejlretning og indsendelse.

Der vil blive fastsat regler om, at fra den 1. til den 10. april skal produktionsskolen trække en fejlliste ud af Elevbasen, og eventuelle fejl skal rettes.

Undervisningsministeriet genererer fra den 11. april en rapport med cpr-numre for hver kommune i Elevbasen. En bruger i kommunen får adgang til disse rapporter via Undervisningsministeriets brevportal. Kommunen gennemgår rapporterne, og hvis rapporterne indeholder fejl, meddeler kommunen dette til skolen inden den 1. maj. Rettelser kan ikke være i modstrid med CPR's oplysninger om hjemstedskommune.

Skolen indtaster eventuelle rettelser i elevbasen inden den 15. maj. Skolen udskriver en opgørelse over antallet af årselever fordelt på kommuner fra elevbasen. Opgørelsen attesteres af skolens revisor. Opgørelsen indsendes til Undervisningsministeriet senest den 1. juni.

Undervisningsministeriet foretager en sammenligning af de indtastede oplysninger med CPR. Antallet af årselever pr. kommunekode og pr. skole anvendes til beregningen af den enkelte kommunes bidragspligt med sats fra det bidragspligtige finansår.

Undervisningsministeriet orienterer den enkelt kommune om bidrags-
trækket pr. kommune. Bidraget trækkes fra kommunes bloktilskud.

Til nr. 5

Ophævelsen er en konsekvens af ændringen i § 1, nr. 3 og nr. 4.

Til § 3

Til stk. 1

Loven foreslås at træde i kraft den 1. januar 2005, så årsindberetningen
vedrørende det kommunale bidrag for finansåret 2004, der afregnes i
2005, indberettes i overensstemmelse med de foreslåede bestemmelser.

Til stk. 2

Forslaget i § 1, nr. 3, er en del af regelforenklingsarbejdet, og det fore-
slås, at indberetningen af oplysninger vedrørende det kommunale bidrag
for 4. kvartal 2004 foretages efter bestemmelsen i § 13, stk. 3, 3. pkt.,
jf. lovbekendtgørelse nr. 812 af 15. juli 2004, så kvartalsindberetninger-
ne vedrørende det kommunale bidrag for hele 2004 foretages efter den
samme metode. Kvartalsindberetningen for første kvartal 2005 indberet-
tes i overensstemmelse med de i lovforslaget foreslåede bestemmelser.

Bilag 1

Lovforslaget sammenholdt med gældende lov

Gældende formulering

Lovforslaget

I lov om produktionsskoler, jf. lovbe-
kendtgørelse nr. 812 af 15. juli 2004,
foretages følgende ændringer:

1. I § 7 indsættes som nyt stk.:

»Stk. 6. En produktionsskole kan kun
optage deltagere med tilskud efter
lovens kapitel 3, når kommunalbesty-
relsen i den unges hjemstedskommune
gennem Ungdommens Uddannelses-
vejledning vurderer, at den unge er
omfattet af produktionsskolernes mål-
gruppe efter stk. 1. Vurderer Ung-
dommens Uddannelsesvejledning, at
den unge er omfattet af målgruppen,
kan den unge umiddelbart og i op til
seks måneder herefter optages og
begynde på en produktionsskole med

tilskud efter lovens kapitel 3.«

2. Efter § 3 indsættes i *kapitel 1*:

»§ 3 a. Produktionsskolerne skal i deres information og annoncering, herunder på skolernes hjemmesider på internettet, oplyse om målgruppen, jf. § 1, stk. 1. Skolerne skal endvidere oplyse, at et produktionsskoleophold ikke er et kompetencegivende undervisningstilbud.«

§ 13....

Stk. 3. Efter hvert kvartal foretager produktionsskolen en særskilt beregning af de bidragsmæssige konsekvenser for de enkelte kommuner, der ifølge skolens oplysning skal betale bidrag efter stk. 1, så det fremgår, hvor mange årselever på henholdsvis under og over 18 år kommunen skal betale bidrag for. Beregningen foretages efter reglerne for beregningen af statstilskud. Skolerne indsender oplysningerne til Undervisningsministeriet, der herefter orienterer kommunerne om aktivitetsudviklingen på produktionsskolerne og de forventede bidragsmæssige konsekvenser heraf, dels for kommunerne under et, dels for den enkelte kommune.

3. § 13, stk. 3, 3. pkt. affattes således:

»Skolerne indtaster oplysningerne i en elevdatabase (Elevbasen), senest den 10. i den måned, der følger efter kvartalets udløb, hvorefter Undervisningsministeriet orienterer kommunerne om aktivitetsudviklingen på produktionsskolerne og de forventede bidragsmæssige konsekvenser heraf, dels for kommunerne under et, dels for den enkelte kommune.«

Stk. 4. Hvert år inden udgangen af februar måned efter det bidragspligtige finansår sender skolen til hver kommune, der ifølge skolens oplysning skal betale bidrag efter stk. 1, en liste med navn og personnummer for de deltagere, som kommunen skal betale bidrag for, samt bidragets størrelse for hver deltager. Hvis kommunen konstaterer, at skolens liste indeholder forkerte oplysninger om en deltagers hjemstedskommune, skal kommunen senest den 1. april meddele dette til skolen sammen med oplysning om deltagerens rette hjemstedskommune. I modsat fald skal skolens oplysninger lægges til grund ved bidragsopkrævningen. Skolerne sender herefter senest den 1. maj eventuelt korrigerede lister til Undervisningsministeriet med kopi til hjemstedskommunerne. Hvis en hjemstedskommune herefter konstaterer, at en liste indeholder forkerte oplysninger om en deltagers hjemstedskommune, skal kommunen senest den 1. juni meddele dette til Undervisningsministeriet. Ministeriet undersøger i sådanne tilfælde i CPR deltagerens rette hjemstedskommune. Herefter beregnes og opkræves bidraget i henhold til listerne fra skolerne eventuelt korrigeret efter henvend-

4. § 13, stk. 4, affattes således:

»*Stk. 4.* Inden udgangen af februar måned efter det bidragspligtige finansår indtaster skolen i Elevbasen oplysninger om navn og personnummer og årselevandel for hver enkelt deltager, der har gået på skolen i det bidragspligtige finansår. Undervisningsministeriet foretager herefter en sammenligning med CPR's oplysning om deltagerens hjemstedskommune den 5. september i kalenderåret før det bidragspligtige finansår. Undervisningsministeren fastsætter nærmere regler herom.«

delse fra kommunen.

Stk. 5. Undervisningsministeren kan bestemme, at produktionsskolerne skal indsende oplysningerne efter stk. 3 og 4 på skemaer, der er udfærdiget af Undervisningsministeriet.

5. § 13, stk. 5, ophæves.

Stk. 6 bliver herefter stk. 5.

Stk. 6. Bidragsopkrævningen gennemføres ved modregning i udbetalingerne i juli måned til kommunerne fra Told- og Skattestyrelsen af indkomstskat, stats-tilskud m.v.

Bilag 2

Henvisninger til relevante numre af Folketingstidende m.v.

Lov om produktionsskoler:

1) Folketingstidende 1999-2000 (L 101), Folketingets forhandling, spalte 1916, 2537 og 2782, Tillæg A, spalte 2810, Tillæg B, spalte 237 og Tillæg C, spalte 265, jf. Folketingstidende 1994-1995 (L 227), Folketingets forhandling, spalte 4752, 5186, 6477 og 6653, Tillæg A, spalte 175, Tillæg B, spalte 980 og tillæg C, spalte 712.

2) Folketingstidende 2002-2003 (L 26), Folketingets forhandling, spalte 247, 1862 og 2225, Tillæg A, spalte 449, Tillæg B, spalte 44 og Tillæg C, spalte 47.

3) Folketingstidende 2002-2003 (L 1083), Folketingets forhandling, spalte 1602, 2231 og 2967, Tillæg A, spalte 1562 og 1543, Tillæg B, spalte 299 og 442 og Tillæg C, spalte 227.

4) Folketingstidende 2003-2004 (L 82), Folketingets forhandling, spalte 2241, 3457 og 3792, Tillæg A, spalte 2610 og 2590, Tillæg B, spalte ??, Tillæg C, spalte ??

5) Folketingstidende 2003-2004 (L 84), Folketingets forhandling, spalte 2451, 3458 og 3792, Tillæg A, spalte 2617, Tillæg B, spalte ??, Tillæg C, spalte ??

6) Folketingstidende 2003-2004 (L 156), Folketingets forhandling, spalte 6081, 9713 og 9913, Tillæg A, spalte 5777, Tillæg B, spalte ??, Tillæg C, spalte 581

9.3 KL's høringssvar vedr. forslag til lov om ændring om produktionskoler

Høringssvar vedr. forslag til lov om ændring af lov om produktionskoler

KL har modtaget udkast til lovforslag om ændring af lov om produktionskoler (Vejledning via Ungdommens Uddannelsesvejledning, markedsføring og elektronisk indberetning af oplysninger til beregning af kommunalt bidrag) i høring.

Det nærværende høringssvar afgives under forudsætning af senere politisk godkendelse i KL.

Indledningsvis vil KL helt principielt udtrykke forundring og beklagelse over, at have modtaget lovforslaget i høring kort tid før en fælles arbejdsgruppe (Undervisningsministeriet, Finansministeriet og KL) skal fremlægge rapport med forslag netop vedrørende reguleringsmekanismer og regler på produktionsskoleområdet. Rapporten og de tilhørende forslag kan meget vel tænkes også at omfatte visitation til skolerne og UU'ernes rolle, og derfor forekommer fremgangsmåden ikke hensigtsmæssig. Ministerens fremsættelse af lovforslaget burde mere hensigtsmæssigt afvente arbejdsgruppens rapport med forslag for at undgå dobbeltarbejde – og eventuelt foregribe arbejdsgruppens konklusioner.

KL forbeholder sig derfor mulighed for at fremsætte yderligere bemærkninger til lovforslaget, når arbejdsgruppen er færdig.

KL har følgende konkrete bemærkninger til lovforslaget:

Vedr. pkt. 1 om §1

KL bemærker, at der med forslaget vil kunne ske en delegation fra kommunalbestyrelsen til Ungdommens Uddannelsesvejledning (UU) i forhold til at vurdere om den unge tilhører produktionsskolernes målgruppe.

KL er positive overfor at inddrage UU'erne i visitationsprocessen, men på nuværende tidspunkt kan KL ikke bifalde, at UU tildeles visitationskompetencen. Det må afvente den ovenstående arbejdsgruppes konklusioner.

Sektoruafhængighed er en afgørende faktor i UU'ernes konstruktion. Og blandt de unge er det vigtigt, at UU fremstår som en uafhængig og uvildig part. Bl.a. af den grund bør UU'erne ikke være mere involveret mere i én uddannelse end andre. KL ønsker ikke, at der kan sætte spørgsmålstejn ved den vejledning, der foregår i UU.

På den baggrund vil KL gerne foreslå, at lovforslaget indeholder bestemmelse om, at unge, som ønsker optagelse på produktionsskole, forinden skal modtage tilbud om generel uddannelsesvejledning fra UU med hen-

blik på påbegyndelse af et kompetencegivende uddannelsesforløb. Med det formål at øge muligheden for at gennemføre en kompetencegivende uddannelse kan der i tilbudet om vejledning indgå nærmere overvejelser omkring et produktionsskoleforløb og herunder en konkret vurdering af, hvorvidt ansøgeren tilhører målgruppen. Såfremt det er tilfældet, fremsendes vurderingen til bopælskommunen, som herefter kan foretage den endelige visitation.

Det foreliggende udkast til lovforslag fokuserer mere snævert på en vurdering af ansøgeren i forhold til målgruppen for produktionsskolerne. Med ovenstående forslag ønskes dels en stærkere fokusering på den brede uddannelsesvejledning, dels at forbedre kommunernes økonomiske styringsmulighed og dermed sammenhæng mellem opgave- og finansieringsansvar.

Vedr. pkt. 2 om §3

KL udtrykker enighed i behovet for at fokusere skolernes information og annoncering, således at aktiviteterne i højere grad målrettes målgruppen. Desuden skal der som foreslået lægges vægt på, at produktionsskoletilbuddet ikke er et kompetencegivende undervisningstilbud.

KL har følgende øvrige bemærkninger:

Det fremgår af bemærkningerne, at lovforslaget forventes at være udgiftsneutralt. KL finder, at de administrative omkostninger, der er forbundet med afgørelse om, hvorvidt den unge er omfattet af målgruppen, samt en udvidelse af kontakten mellem kommunalbestyrelser, UU'er og produktionsskoler vil betyde merudgifter for kommunerne/UU'erne. KL forventer derfor en beregning af omkostningerne ved lovforslaget (DUT-notat), i form af de administrative merudgifter, som ministeren også vurderer, der er forbundet med opgaven.

KL oplever en tendens til en øget ministeriel opmærksomhed omkring områder og opgaver, som kan placeres i UU. Flere af opgaverne er hensigtsmæssige at placere i UU, da vejlederne oftest er de første i "systemet", der stifter bekendtskab med de unge. Men KL vil i så fald rejse krav om økonomisk kompensation for de nye opgaver til UU.

Det er tydeligt, at UU's placering på grænserne mellem uddannelsessystemet, det sociale system, integrationsindsatsen og beskæftigelsesområdet gør UU til en vigtig aktør. På den anden side kan UU dermed blive syndebuk i forhold til den uddannelsesmæssige restgruppe, dvs. unge, som af forskellige årsager ikke får en ungdomsuddannelse. KL vil være meget opmærksom på, at dette ikke sker.

KL stiller sig naturligvis behjælpelig med yderligere uddybning og vil gerne fortsætte det gode samarbejde om den mest hensigtsmæssige løsning vedrørende UU'ernes visitation til produktionsskolerne.