

Undervisningsministeriet
25. November 2004

Høringsresumé:

Forslag til lov om ændring af lov om produktionsskoler (omlægning af det kommunale bidrag)

I. Generelt

Lovforslaget blev den 17. november 2004 sendt til høring hos 11 myndigheder, organisationer m.fl. Desuden har lovforslaget været offentliggjort på ministeriets hjemmeside.

Af de 11 parter, har 10 afgivet høringssvar ved høringsfristens udløb, og heraf har 7 bemærkninger til lovforslaget. Høringsliste med angivelse af, hvem der har svaret, er vedlagt som bilag 1.

Høringssvarene er generelt positive over for, at der gøres op med merbidragsordningen. De er dog altovervejende negative over for lovforslaget og baggrunden for forslaget.

II. Væsentlige bemærkninger til lovforslaget

1. Ansvar for produktionsskolerne

Foreningen for produktionsskoler og produktionshøjskoler (FPP) har afgivet et høringssvar, der er tiltrådt af **Forstanderkredsen for Produktionsskoler og Produktionshøjskoler (Forstanderkredsen)**. **FPP** og **Forstanderkredsen** anfører, at produktionsskolerne bør ses som en del af det samlede ungdomsuddannelsessystem, og at skoleformen som andre ungdomsuddannelser – når bortses fra det kommunale grundtilskud - bør være udelukkende statsligt finansieret.

Kommunernes Landsforening (KL) anfører, at **KL** overordnet er af den opfattelse, at staten bør overtage det fulde ansvar for regulering og drift af produktionsskolerne. En fuld statsliggørelse vil både styrke skolernes funktioner i forhold til det øvrige uddannelsessystem og vil skabe sammenhæng mellem finansiering af og indflydelse på skolernes aktivitetsudvikling.

Subsidiært finder **KL**, at produktionsskolerne bør udpeges som et instrument i beskæftigelsesindsatsen, og hvis det er tilfældet, bør kommunernes udgifter til skolerne omfattes af budgetgarantien.

Undervisningsministeriets bemærkninger:

Ved valget af en ny model for regulering af produktionsskoleaktiviteten er der lagt vægt på, at ansvaret for produktionsskolerne fortsat er placeret i staten.

Det er endvidere opfattelsen, at det har stor betydning, at kommunerne reelt medinddrages i finansieringen af produktionsskoleaktiviteten.

Hensigten med budgetgarantien er, at de kommunale budgetter under ét ikke må påvirkes af ændringer i de kommunale udgifter, som er forbundet med den almindelige konjunkturudvikling.

Men produktionsskoleaktiviteten kan netop ikke konstateres at udvikle sig (omvendt) parallelt med de økonomiske konjunkturer.

I forlængelse heraf er det opfattelsen, at det ikke ville medvirke til en stabilisering af produktionsskoleaktiviteten, hvis kommunernes udgifter blev omfattet af budgetgarantien.

Ministeriet finder på den baggrund ikke anledning til at foretage ændringer i lovforslaget.

2. Afskaffelse af merbidragsordningen

FPP og **Forstanderkredsen** udtrykker tilfredshed med, at man forsøger at gøre op med dele af den hidtidige kommunale bidragsordning, herunder specielt den særlige såkaldte merbidragsordning, som nu foreslås afskaffet.

Danske Produktionshøjskolars Lærerforening (DPL) er glade for, at man har indset, at den kommunale merbidragsordning ikke virker tilfredsstillende og dermed foreslår den afskaffet.

KL er positive over for bortfaldet af den kommunale merbidragsordning. **KL** har siden indførelsen af de kommunale bidrag gjort opmærksom på, at det ”kollektive straffesystem” ikke ville fungere efter hensigten, idet den enkelte kommune hverken har incitament eller kompetence til at stabilisere aktiviteten. Merbidragsordningen har endvidere medført betydelig budgetusikkerhed.

Undervisningsministeriets bemærkninger:

Det er et vigtigt mål, at den såkaldte merbidragsordning afskaffes. Hensigten hermed er at vende den negative udvikling, ordningen i de senere år har vist sig at have for kommunerne. Regeringen lægger stor vægt på, at der med afskaffelse af merbidragsordningen skabes højere grad af budgetsikkerhed for kommunerne. Det skal samtidig fremhæves, at kommuner, som gør en stor indsats for at inddrage de unge i det kompetencegivende uddannelsessystem, ikke vil blive straffet.

3. Arbejdsgruppens rapport

FPP og **Forstanderkredsen** beklager og finder det uholdbart, at de ikke har haft adgang til at læse eller kommentere analyserne af hele produktionsskoleområdet og de opstillede finansieringsmodeller i den rapport, der er udarbejdet som baggrund for lovforslaget.

KL anfører, at rapporten indeholder to modeller, og at **KL**, som foreningen tidligere har påpeget, mener, at rapportens anden model, der viderefører det frie optag, men samtidig forbedrer kommunernes mulighed for at styre udgiftsudviklingen ved at indføre et kommunalt betalingsstilsagn, vil sikre kommunerne en tilfredsstillende sammenhæng mellem opgave- og finansieringsansvar på området. **KL** mener fortsat, at modellen, der udmøntes med lovforslaget, ikke i tilstrækkeligt omfang vil skabe den nødvendige sammenhæng mellem opgave og finansieringsansvar for produktionsskolerne. Modellen indebærer en forhøjelse af de kommunale bidrag uden at give kommunerne tilsvarende kompetence i forhold til aktivitetsudviklingen på skolerne.

KL gør opmærksom på, at udvalget ikke er kommet med en fælles anbefaling af modellen, idet det alene er Undervisningsministeriet og Finansministeriet, der har indstillet denne model.

Undervisningsministeriets bemærkninger:

Arbejdsgruppen blev nedsat som led i aftalen mellem regeringen og KL om den kommunale økonomi for 2005. Arbejdsgruppens rapport er resultatet af et udvalgsarbejde mellem Undervisningsministeriet, Finansministeriet og KL. Arbejdsgruppen har opstillet forskellige scenarier, og det er opfattelsen, at forslaget sikrer en hensigtsmæssig balance mellem hensynet til behovet for en stabilisering af produktionsskoleaktiviteten og hensynet til bevarelsen af det fri optag på produktionsskolerne.

Ministeriet finder herefter ikke anledning til at ændre på lovforslaget.

4. Stigning i aktiviteten

FPP og **Forstanderkredsen** fremhæver, at der er en markant forskel mellem det i finanslovforslaget fastsatte måltal for produktionsskoleaktiviteten i 2005 på 5.700 årselever og den forventede faktiske aktivitet i 2004 på knapt 7.000 årselever.

Uanset målsætningerne om at stabilisere elevaktiviteten, som ligger bag ved såvel dette som det andet lovforslag vedr. produktionsskolerne, der for tiden behandles i Folketinget, vil det efter **FPP** og **Forstanderkredsens** opfattelse næppe være realistisk at reducere aktiviteten i det omfang, der dermed lægges op til, medmindre der både lokalt og på andre uddannelsesinstitutioner etableres andre former for aktiverings- og uddannelses tilbud til målgruppen. **FPP** og **Forstanderkredsen** anfører samtidigt, at en stor del af stigningen i produktionsskolernes aktivitet skyldes frafald primært fra erhvervsuddannelserne og nedlæggelse og reduktioner i lokale uddannelses tilbud for målgruppen.

DPL anfører, at lovforslagets udgangspunkt er, at stigningen i antallet af årselever bunder i økonomisk kassetænkning fra kommunernes side. **DPL** ser ingen dokumentation for dette synspunkt og mener ikke, at det kan have noget på sig, da kommunerne ikke bidrager med elevtilskud til unge i erhvervsuddannelser, hvorfor det alt andet lige er økonomisk mere fordelagtigt for kommunerne, at de unge er på en erhvervsuddannelse.

DPL er af den opfattelse, at en væsentlig årsag til det øgede elevtal er det stadig stigende frafald fra især erhvervsuddannelserne. På mange skoler er andelen af elever som har forladt en erhvervsuddannelse på mere end 50 %. Efter nogle måneder på produktionsskole er de bedre rustet til at gøre forsøget igen.

DPL mener derfor, at bekymringen over det stigende elevtal rettes det forkerte sted hen.

Undervisningsministeriets bemærkninger:

Lovforslaget skal sikre, at der ikke er kommuner, der alene af økonomiske grunde vælger ophold på produktionsskoler for unge i kommunen frem for andre uddannelses- eller aktiveringstilbud. Det afgørende for vurderingen af det fremsatte lovforslag er derfor ikke, hvilke faktorer der i øvrigt kan spille ind på aktivitetsudviklingen på produktionsskolerne.

Ministeriet finder ikke, at høringsvarenes bemærkninger om den stigende aktivitet på produktionsskolerne giver anledning til at ændre på lovforslaget.

5. Forhøjelse af bidragssatserne

FPP og **Forstanderkredsen** er meget skeptiske over for forhøjelsen af bidragssatserne og de i lovbetænkningerne anførte argumenter herfor, idet det anføres, at lovforslaget afspejler et ønske om at sikre, at kommunerne ikke vælger produktionsskoletilbuddet frem for andre uddannelses- eller aktiveringstilbud alene af økonomiske hensyn.

FPP og **Forstanderkredsen** finder, at dette stemmer dårligt overens med, at det er hovedformålet med tilpasningen af bidragsordningen, at der sikres en aktivitetsudvikling, der harmonerer med ønsket om, at flest mulige unge får en kompetencegivende uddannelse, idet det er produktionsskolernes primære opgave at forberede og motivere målgruppen personligt og fagligt til at starte eller genoptage en kompetencegivende uddannelse.

FPP og **Forstanderkredsen** mener, at der ved økonomisk at sidestille produktionsskoletilbud med andre uddannelses- eller aktiveringstilbud er risiko for, at kommunerne vil vælge tilbud, der ikke peger frem mod en kompetencegivende uddannelse.

DPL finder, at de høje bidragssatser kan afstedkomme en kassetænkning i kommunerne, idet kommunerne kan vælge at se problemer med unge, som ikke er i en ungdomsuddannelse mere som et aktiveringsproblem end som et uddannelsesmæssigt problem. **DPL** mener derfor, at der er fare for, at kommunerne vil vælge billigere løsninger uden uddannelses- og vejledningsindhold.

Hovedparten af medlemmerne af **Rådet om Kortuddannedes Fortsatte Uddannelse** har ingen kommentarer til lovforslaget. To medlemmer peger imidlertid på, at forslaget indebærer, at kommunernes bidrag pr. elev stiger ganske betragteligt. Man risikerer herved, at kommunerne i stedet for vælger billigere løsninger som f.eks. projekter uden uddannelses- og vejledningsindhold. Produktionsskolerne med deres kombination af praktisk arbejde og tilhørende relevant teori er et tilbud til unge, der ikke magter de mere teoritunge erhvervsrettede uddannelser. Af den grund er det uhensigtsmæssigt at skabe yderligere forhindringer for unges deltagelse i produktionsskolevirksomheden.

Undervisningsministeriets bemærkninger:

Det er opfattelsen, at en forhøjelse af bidragssatserne vil medvirke til at sikre en bedre sammenhæng i den overordnede ansvarsfordeling. Hertil kommer, at en justering af de kommunale bidrag som foreslået vil medføre en sammenlignelighed i udgifterne for kommunerne i forhold til andre tilbud. Hermed kan indholdsmæssige og faglige hensyn frem for økonomiske hensyn træde i forgrunden i forbindelse med vejledning af den enkelte unge om relevante tiltag.

På den baggrund finder ministeriet ikke anledning til at ændre på lovforslaget.

6. Afskaffelse af adgang til at fradrage grundtilskud i de kommunale bidrag

FPP og **Forstanderkredsen** mener, at det kan føre til, at kommuner i yderområder vil kunne blive tilskyndet til at søge en produktionsskole lukket.

FPP og **Forstanderkredsen** anfører desuden, at det vil føre til ekstraordinære udgifter for en kommune, som har en forholdsmæssig større repræsentation af produktionsskolernes målgruppe, og som har

valgt at støtte etablering af en produktionsskole samt løbende yde grundtilskud til skolen, i modsætning til en kommune, der har valgt ikke at stå bag oprettelsen af en skole, og som uden udgift til grundtilskud har unge fra kommunen gående på produktionsskoler.

FPP og **Forstanderkredsen** anfører, at det er faktisk forkert, når det anføres i bemærkningerne til lovforslaget, at fradraget svarer til det kommunale bidrag for i gennemsnit ca. 22 årselever. Ifølge **FPP** og **Forstanderkredsen** er det korrekte antal, som - med anvendelse af de foreslåede nye takster i lovforslaget og med anvendelse af den aldersfordeling, der anvendes i lovforslaget (42% under 18 år og 58 % på 18 år og derover) – vil være omkostningsfri for kommunen ved bevarelse af adgangen til at fradrage grundtilskuddet i det kommunale bidrag, er ca. 10 årselever.

FPP og **Forstanderkredsen** finder desuden, at den manglende mulighed for at fradrage grundtilskuddet i det kommunale bidrag betyder, at prisen pr. årselev for de helt små skoler bliver urimelig høj. Som eksempel nævnes, at en kommune, der yder grundtilskud til en skole med et elevtal svarende til lovgivningens minimum på 20 årselever, vil have en faktisk kommunal nettoudgift på ca. 50.000 kr. pr. årselev under 18 år og ca. 70.000 kr. pr. årselev over 18 år. På denne baggrund vurderer **FPP** og **Forstanderkredsen**, at en række mindre skoler vil være i overhængende fare for nedlæggelse.

DPL mener, at den manglende mulighed for at fradrage grundtilskuddet især for kommuner med små produktionsskoler vil have en økonomisk markant betydning, idet kommunerne dermed vil skulle betale ca. 20.000 kr. mere pr. årselev end nabokommunen uden en produktionsskole. **DPL** mener, at der vil opstå en risiko for, at der bliver langt til produktionsskolen, at skolerne vil falde i antal og blive væsentligt større. En udvikling som især de uddannelsesfremmede unge ikke kan profitere af.

KL lægger vægt på at bevare den nuværende fradragsmulighed for det kommunale grundtilskud, da det især er kommuner, som yder grundtilskud til mindre produktionsskoler, der forholdsmæssigt vil opleve de største stigninger pr. elev. Det foreslåede bortfald af fradraget vil medføre risiko for en utilsigtet omfattende lukning af produktionsskoler, især i yderområder, hvor udbuddet af uddannelsestilbud i øvrigt kan være begrænset.

Undervisningsministeriets bemærkninger:

Hensigten med at afskaffe muligheden for at fratrække grundtilskuddet i det kommunale bidrag er at reducere muligheden for, at en del af produktionsskoleaktiviteten bliver gratis for grundtilskudsydende kommuner, idet der ellers er risiko for en skævvridning af den lokale prioritering. Hensigten er endvidere at stimulere til en større medtænkning af det kommunale engagement i produktionsskolevirksomheden.

I dag indebærer de eksisterende regler om kommunalt bidrag, samt om fradrag for det kommunale grundtilskud, reelt, at de første ca. 22 årselever er gratis for en kommune, der yder fuldt grundtilskud.

FPP og Forstanderkredsen anfører, at forslaget om forhøjede satser vil ændre antallet af gratis årselever pr. grundtilskud fra ca. 22 til ca. 10.

Forudsætningsmæssigt er der imidlertid i lovforslaget ikke baggrund for dette regnestykke, idet forslaget til justerede takster netop skal ses i sammenhæng med, at muligheden for fradrag for det kommunale grundtilskud i det samlede kommunale bidrag bortfalder.

Ministeriet finder derfor ikke anledning til at ændre i lovforslaget, berunder i bemærkningerne til lovforslaget.

7. Ikrafttrædelse

FPP og **Forstanderkredsen** undrer sig over, at det er muligt med tilbagevirkende kraft at ændre en bestemmelse som § 13, stk. 2, i produktionsskoleloven.

KL anfører, at lovforslaget forventes at træde i kraft den 1. januar 2005. **KL** foreslår, at både de forhøjede kommunale bidrag og bortfald af fradragsordningen vedrørende grundtilskuddet har virkning allerede fra 2004. Begge forslag begrundes med et ønske om at styrke kommunernes incitamenter til at stabilisere aktiviteten på produktionsskoleområdet. **KL** tager helt principielt afstand fra en ændring af kommunernes finansieringsansvar med tilbagevirkende kraft, og 2004 er på nuværende tidspunkt næsten udløbet.

Såfremt forslaget imod forventning på dette punkt opretholdes, antager **KL**, at det også omfatter bortfald af de kommunale merbidrag for 2004. Endvidere lægger **KL** vægt på, at såfremt kommunernes mulighed for at fradrage grundtilskuddet ophæves allerede for 2004, bør det gennemføres sammen med en overgangsordning for 2004, som sikrer, at det er de kommuner, der yder grundtilskud i 2004, der direkte kompenseres for omlægningen.

Undervisningsministeriets bemærkninger:

Lovforslaget har haft som forudsætning, jf. ændringsforslaget til finanslovsforslaget for 2005, at det skulle have effekt fra 1. januar 2005. Derfor er det foreslået, at retten til at fradrage de kommunale bidrag skal afskaffes ved betalingen i sommeren 2005 for aktiviteten i 2004. Samtidig bortfalder merbidragsordningen, og der betales efter de nye takster på finansloven 2005. Det skal dog bemærkes, at grundtilskuddet er betalt i januar 2004.

Meget tyder på, at aktiviteten i 2004 vil betyde, at kommunerne på grund af merbidragsordningen samlet set skulle have betalt et kommunalt merbidrag af en sådan størrelse, at lovforslagets model ikke betyde en merudgift for kommunerne set under ét. Det vil derfor samlet set være til gavn for kommunerne, at lovforslaget får virkning allerede ved betaling for aktiviteten i 2004.

Da lovforslaget alene regulerer kommunernes forhold, og da det vil være hensigtsmæssigt for kommunerne, at loven tillægges tilbagevirkende kraft, finder ministeriet ikke, at der er afgørende hensyn, der taler imod, at lovforslaget får virkning for betalingen for aktiviteten i 2004.

Ministeriet finder på den baggrund ikke, at høringsvarenes principielle bemærkninger om tilbagevirkende kraft giver anledning til at ændre på lovforslaget.

I de økonomiske konsekvenser for lovforslaget er der lagt op til, at kommunerne kompenseres gennem DUT for bortfald af muligheden for at fradrage grundtilskuddet i det kommunale bidrag. Viser det sig imidlertid, at der er store regionale

forskelle, kan der etableres en overgangsordning, der betyder, at kommunerne kompenseres direkte for bortfald af fradragsmuligheden. Såfremt der skal etableres en overgangsordning, kræver dette en ændring af lovforslaget.

8. Evaluering af ændringerne

KL lægger vægt på en evaluering af ændringerne med henblik på en vurdering af, om ændringerne har ført til den ønskede aktivitetstilpasning. Dermed skabes grundlag for at rette op på eventuelle utilsigtede eller udeblevne virkninger. **KL** tilslutter sig derfor den del af lovforslaget, hvori anføres, at der et år efter ikrafttræden vil blive foretaget en evaluering af initiativerne, under den forudsætning, at **KL** inddrages i evalueringen.

Undervisningsministeriets bemærkninger:

*Efter ministeriets opfattelse vil det være hensigtsmæssigt at inddrage **KL** i den evaluering, der skal foretages, idet **KL** har været repræsenteret i det udvalg, som har udarbejdet analysen, som lovforslaget bygger på.*

Ministeriet finder dog ikke, at dette nødvendiggør en ændring af lovforslaget, berunder af bemærkningerne.

9. DUT

KL tager forbehold for de økonomiske konsekvenser af lovforslaget og anmoder om et DUT-notat herom.

Frederiksberg Kommune forventer, at merudgiften for kommunerne udlignes ved de kommende DUT-forhandlinger.

Københavns Kommune forudsætter, at principperne om udgiftsneutralitet og DUT betyder, at når staten hæver det kommunale bidrag med samlet set 145,8 mio. kr., så skal kommunerne kompenseres over DUT med det samme beløb – altså 145,8 mio. kr.

Københavns Kommune stiller sig tvivlende overfor opgørelsen af merindtægter på kr. 145,8 mio. ved forhøjelser af bidragssatserne på grund af den faktiske fordeling af elever over og under 18 år på produktionskolerne i Københavns Kommune.

Undervisningsministeriets bemærkninger:

DUT-opgørelsen vil tage udgangspunkt i den faktiske aktivitet i 04, som endnu ikke kendes; men det er korrekt forstået, at de kommunale parter vil blive kompenseret for de faktiske merudgifter, som lovændringen påfører dem i udgangsåret, og at ændringen hermed vil være udgiftsneutral.