



**KØBENHAVNS KOMMUNE**

Børne- og Ungdomsforvaltningen

Ungdom

**NOTAT**

28-08-2014

Sagsnr.

2014-0164191

Dokumentnr.

2014-0164191-1

Sagsbehandler

Trine Weisel

**Til**

**Børne- og Ungdomsudvalget**

**Produktionsskoler og målgruppevurdering - tilbagemelding fra Undervisningsministeriet (UVM) vedr. gældende praksis**

Spørgsmålet om den kommunale praksis i forbindelse med målgruppevurdering til produktionsskolerne opstod som følge af, at Politiken i en artikel d. 9. september 2013 kritiserede UU Københavns målgruppevurderingspraksis og samtidig stillede spørgsmål ved, hvorvidt UU var på kant med loven i forhold til, hvorvidt UU kan foretage negativ målgruppevurdering af ikke-uddannelsesparate unges optagelse på produktionsskole, hvis der er andre tilbud, som bedre kan hjælpe den unge. UVM bad i forlængelse af Politikens artikel om en redegørelse for UU's praksis på området, som blev afsendt til Undervisningsministeriet i oktober 2013.

Forvaltningen har adskillige gange rykket for svar fra UVM, og det har været uklart, hvorvidt og/eller hvornår UVM ville svare. I juli 2014 modtog forvaltningen endelig en vejledende udtalelse fra UVM, der har konsekvenser for UU Københavns vejledningspraksis (*vedlagt*). BUU er tidligere d. 9. oktober 2013 blevet orienteret om sagen.

Nedenfor redegøres for sagen samt de afledte konsekvenser.

Målgruppevurdering og vejledning

Alle kommuner er forpligtigede til at tilbyde uddannelsesforberedende tilbud til unge, der erklæres ikke-uddannelsesparate til en ungdomsuddannelse. Når unge gennemfører uddannelsesforberedende tilbud, sigter disse tilbud på at styrke de personlige, sociale og/eller faglige kompetencer, der klargør dem til at påbegynde en ungdomsuddannelse.

Tilbudsviften af uddannelsesforberedende tilbud i København er sammensat således, at der er forskellige tilbud – 10. klasse, Ungdomsskolens heltidsundervisning og produktionsskoler – alt afhængig af den unges behov.

I henhold til vejledningsloven har UU ansvaret for at vejlede den unge hen imod det uddannelsesforberedende tilbud, der hurtigst muligt sætter dem i stand til at påbegynde og gennemføre en ungdomsuddannelse under hensyntagen til den unges motivation og interesse.

Som en del af viften af uddannelsesforberedende tilbud beskriver produktionsskolelovens § 1, at produktionsskoler tilbyder undervisningsforløb, der er baseret på praktisk arbejde og produktion. Tilbuddet gives jf. § 1, stk. 6 til unge, der er:

**Ungdom**

Gyldenløvesgade 15  
1502 København V

Mobil  
2169 3266

E-mail  
BP6Z@buf.kk.dk

EAN nummer  
5798009385000

1. Under 25 år
2. Ikke har gennemført en ungdomsuddannelse
3. Ikke umiddelbart har forudsætninger for at påbegynde en sådan ungdomsuddannelse

Udgangspunktet for UU Københavns målgruppevurderingspraksis er at sikre et solidt, ensartet og helhedsorienteret grundlag for vurderingen af den unges behov ud fra en konkret og individuel vurdering, således at unge med enslydende udfordringer vejledes til de mest relevante tilbud.

Mangler en ung eksempelvis at blive styrket bogligt, for eksempel opnå karakteren 2 for at kunne blive optaget på en ønsket ungdomsuddannelse, vil dette blive vægtet i vejledningen til et uddannelsesforberedende tilbud. Er den unge omvendt ikke afklaret med hensyn til ønske om videre uddannelse, kan der være vejledningsfaglig resonans i at tilbyde et mere praktisk uddannelsesforberedende tilbud.

På baggrund af avisartiklen i Politiken indsendte forvaltningen efter anmodning fra UVM en redegørelse for ovenstående beskrevne praksis d. 23. oktober 2013.

Denne redegørelse har UVM nu besvaret med en vejledende udtalelse d. 7. juli 2014.

UVM redegør her for, at en kommune specifikt ift. produktionsskoler udelukkende skal forholde sig til, hvorvidt den unge tilhører målgruppen for produktionsskoler på baggrund af de kriterier, som er fastsat i produktionsskolelovens § 1, stk. 6.

UVM henviser dermed ikke til tilbuddets profil vedrørende praktisk arbejde og produktion og ej heller til vejledningslovens forskrift om, at vejlede den unge hen imod det uddannelsesforberedende tilbud, der hurtigst muligt sætter dem i stand til at påbegynde og gennemføre en ungdomsuddannelse under hensyntagen til den unges motivation og interesse, men udelukkende i forhold til, om den unge opfylder kriterierne om 1) under 25 år, 2) ikke har gennemført en ungdomsuddannelse, 3) ikke umiddelbart har forudsætninger for at påbegynde en sådan ungdomsuddannelse.

Med udgangspunkt i en vejledningsfaglig vurdering af de unges behov er der i enkelte tilfælde foretaget negativ målgruppevurdering af en ungs ønske om et produktionsskoleforløb i perioden frem til, at UVM meldte tilbage til forvaltningen om korrekt praksis for målgruppevurdering og vejledning i forhold til produktionsskoler.

### **Konsekvenser ift. praksis for målgruppevurdering og vejledning i UU**

UVMs vejledende udtalelse medfører, at UU fremadrettet ikke skal foretage en målgruppevurdering af, om et produktionsskoleforløb vil være et mere eller mindre hensigtsmæssigt tilbud til den unge, men kun hvorvidt betingelserne, beskrevet i produktionsskolelovens § 1, stk. 6, er opfyldt..

UVM lægger derudover vægt på, at UUs afgørelse om målgruppevurdering er tydeligt adskilt fra vejledningen, således at det ikke er uklart for borgeren, hvornår der foreligger afgørelse. Forvaltningen og UU sikrer, at UUs praksis for sagsbehandling og tilbagemelding til borgeren fremadrettet entydigt følger denne praksis.

Samlet medfører UVMs vejledende udtalelse, at UU i henhold til produktionsskoler fremadrettet skal vurdere:

1. om den unge er uddannelsesparat
2. Såfremt den unge erklæres ikke-uddannelsesparat, hvorvidt den unge opfylder de øvrige krav om at være under 25 år og ikke allerede have gennemført en ungdomsuddannelse for at være i produktionsskolernes målgruppe.
3. Vejledningsfagligt vurdere, hvilket tilbud der hurtigst muligt sætter den unge i stand til at påbegynde og gennemføre en ungdomsuddannelse. Det er således fortsat et skøn i UU, hvorvidt de faglige og sociale krav til at kunne påbegynde en ordinær ungdomsuddannelse er opfyldt.

Ønsker den unge, som vurderes ikke-uddannelsesparat at benytte sig af et produktionsskoletilbud frem for et evt. andet uddannelsesforberedende tilbud, denne er vejledt til, har den unge ret til at søge optagelse på produktionsskole med statstilskud. Det er herefter op til produktionsskolen at tage stilling til en evt. optagelse på skolen.

### ***Kommunale konsekvenser***

Der forventes i de kommende år at ske en stigning i antallet af ansøgere til de københavnske produktionsskoler. Dette bl.a. som følge af:

- Implementeringen af erhvervsuddannelsesreformen og dennes karakterkrav ift. optagelse på erhvervsuddannelser, der forventes at medføre en stigning i antallet af unge, som ikke er uddannelsesparate og har brug for uddannelsesforberedende tilbud med primær vægt på faglig tyngde. Disse unge vil fremadrettet ikke kunne afvises et produktionsskoletilbud.
- At de københavnske produktionsskolers tilbud indholdsmæssigt virker attraktive for den unge –, fx med skate- eller musiklinjer, men som primært vægter udvikling af personlige og sociale kompetencer – og ikke faglige. Foruden at være indholdsmæssigt attraktive er der en økonomisk fordel for den unge frem for øvrige tilbud, da man til forskel for øvrige ud-

dannelsesforberedende tilbud modtager en såkaldt ”skoleydelse” fra staten, når man går på produktionsskole<sup>1</sup>.

Som følge af et stigende ansøgstal vil udgiften til produktionsskolerne forventeligt ligeledes stige.

### **Videre proces**

UUs praksis for målgruppevurdering og vejledning præciseres som følge af UVMs vejledende udtalelse. Derudover vil der blive arbejdet for, at produktionsskolerne skal indgå som en del af den kombinerede ungdomsuddannelse, som er en to-årig ungdomsuddannelse, der målrettes uddannelsesparate unge, som ikke har forudsætningerne for at gennemføre en erhvervsuddannelse eller gymnasial uddannelse.

Forvaltningen arbejder parallelt med at rejse de uhensigtsmæssigheder, der er beskrevet i nærværende notat, i sammenhængen mellem uddannelsesforberedende tilbud i den kommunale tilbudsvifte. Der rettes henvendelse til UVM og KL om koordinering, afbureaukratisering og helhedstænkning ift. de unge og uddannelseslovgivning på den ene side og vejledningslovgivning på den anden – samt utilsigtet incitamentsstrukturer som fx skoleydelse til produktionsskoleelever, men ikke til elever på nogen andre uddannelsesforberedende tilbud.

Forvaltningen vil generelt følge produktionsskoleudviklingen tæt og inddrage eller orientere BUU løbende, når relevant.

---

<sup>1</sup> Skoleydelsens størrelse bestemmes hvert år som en del af finansloven og ligger i 2013 på 658 kr. om ugen for elever under 18 år. Hvis eleven er over 18 år, men bor hjemme, får du 849 kr. om ugen. Er eleven udeboende og over 18 år, hæves beløbet til 1576 kr. om ugen.



Københavns Kommune  
Børne- og Ungdomsforvaltningen  
Att.: Ungechef Jacob Zeberg Eberholst  
AL4S@buf.kk.dk

Afdeling for Ungdoms- og  
Voksenuddannelser

Frederiksholms Kanal 26  
1220 København K  
Tlf. 3392 5000  
Fax 3392 5302  
E-mail [uvm@uvm.dk](mailto:uvm@uvm.dk)  
[www.uvm.dk](http://www.uvm.dk)  
CVR nr. 20-45-30-44

### **Vejledende udtalelse om praksis i forbindelse med målgruppevurdering til produktionsskoler i Københavns Kommune**

7. juli 2014  
Sags nr.:  
028.65R.391

Undervisningsministeriet har ved brev af 8. oktober 2013 anmodet Københavns Kommune, Børne- og Ungdomsforvaltningen (BUF) om en redegørelse for kommunens praksis i forbindelse med vurdering af, om unge tilhører produktionsskolernes målgruppe. Ministeriet anmodede desuden om, at BUF som et led i redegørelsen kommenterede på en konkret henvendelse til ministeriet fra en forælder til en ung, som på trods af en positiv målgruppevurdering fra Ungdommens Uddannelsesvejledning (UU) har fået afslag på at tilhøre målgruppen til produktionsskoler.

Anmodningen blev foretaget på baggrund af en artikel i Politiken af 10. september 2013, hvori BUF kritiseres for at være på kant med loven i forbindelse med UU's pligt til at vurdere, om en ung tilhører produktionsskolernes målgruppe, før en produktionsskole kan optage den unge med statstilskud.

BUF har i notat af den 23. oktober 2013 redegjort for sin praksis i forbindelse med målgruppevurderingen til produktionsskoler, ligesom BUF har kommenteret på den konkrete borgerhenvendelse.

Endelig har BUF pr. mail af 11. november 2013 besvaret et opklarende spørgsmål til redegørelsen, som er stillet af ministeriet pr. mail den 6. november 2013.

Idet vi beklager den lange sagsbehandlingstid, som skyldes principielle overvejelser i kombination med et stort antal sager i kontoret, vender vi nu tilbage til sagen.

#### *Konklusion*

Undervisningsministeriet tager Københavns Kommunes redegørelse til efterretning, idet vi vejledende udtaler, at en kommunes vurdering i hen-

hold til § 1, stk. 6 i produktionsskoleloven af, om en person er omfattet af produktionsskolernes målgruppe efter loven, er en forvaltningsafgørelse, som er omfattet af forvaltningsloven og almindelige principper om god forvaltningsskik.

### **Baggrund**

I en artikel i Politiken den 10. september 2013 blev BUF anklaget for ikke at overholde lovgivningen, "når vejledere tager økonomiske hensyn i deres afgørelse af, om de unge er klar til en uddannelse", og at det "i et notat fra BUF pålægges UU på ugentlige møder at sikre budgetoverholdelse på de økonomiske rammer for køb af produktionsskolepladser, fordi købet af pladser på produktionsskolerne har sat den samlede ramme til uddannelsesforberedende tilbud under pres."

Den 18. september 2013 fik ministeriet en henvendelse fra en mor til en ung, der af UU København havde fået opfattelse af at være vurderet til at tilhøre målgruppen for produktionsskoler. Denne vurdering blev dog ifølge henvendelsen omgjort som følge af en udtalelse fra kommunens målgruppevurderingsudvalg.

Det fremgår af udtalelsen fra målgruppevurderingsudvalget, at "Det er nogle gode og brugbare målpinde, der er lavet for NN, men NN er meget ung til at gå på en produktionsskole. Vi anbefaler at der kigges efter andre muligheder for at opnå de samme mål. Det kan være efterskole, KGU (dagskursus) eller lign. Vi mener at tiden på en produktionsskole med fordel kan gemmes hvis der skulle blive behov. Vi kan derfor ikke støtte et produktionsskoleophold."

Forståelsen af lovgivningen på dette område havde på BUFs foranledning været genstand for et møde i Undervisningsministeriet den 24. maj 2013, hvor det ifølge mødereferatet bl.a. var konstateret, at en positiv målgruppevurdering af en ung indebærer, at den unge kan søge optagelse på en produktionsskole uanset, om UU finder, at produktionsskole er det bedste uddannelsesforberedende tilbud til den unge eller kommunen har egne tilbud, som den unge samtidig vejledes til.

På mødet var der bl.a. enighed om, at en kommune ikke lovligt kan afslå at give en positiv målgruppevurdering til produktionsskole på grundlag af økonomiske hensyn.

### **BUF's redegørelse:**

I sin redegørelse af 23. oktober 2013 til ministeriet oplyser BUF bl.a., at "UU København målgruppevurderer unge, der ønsker optag på en produktionsskole i henhold til Produktionsskoleloven og Vejledningsloven. Vejledning og vurdering af den unge foretages for at skabe størst mulig gavn for den unge og for samfundet som helhed."

Endvidere skriver BUF, at "Enhver ung under 25 år, der ikke vurderes uddannelsesparat i henhold til uddannelsesplanen, har krav på at blive målgruppevurderet af UU til et produktionsskoleforløb. Tilbuddet om produktionsskoleforløb gives til unge, som ikke har gennemført en ungdomsuddannelse, og som ikke umiddelbart har forudsætninger for at påbegynde en sådan uddannelse samt er i målgruppen for produktionsskolerne", og at: "Såfremt det vejledningsfagligt vurderes, at andre uddannelsesforberedende tilbud end et produktionsskoleforløb vil understøtte den unges faglige og mentale udvikling bedre i forhold til siden at kunne gennemføre en ungdomsuddannelse, målgruppevurderes der til disse."

BUF oplyser, at UU København i september 2012 indførte et målgruppevurderingsudvalg, "for at følge udviklingen i vejlederens brug af uddannelsesforberedende tilbud tættere og sikre en mere nuanceret forståelse og et solidt grundlag for fremtidige beslutninger om oprettelse og lukning af tilbud.(...) Anledningen var blandt andet et stort forventet merforbrug på baggrund af målgruppevurderingen i 1. kvartal 2012."

Efter det oplyste indførte Borgerrepræsentationen i Københavns Kommune i april 2013 en ny målgruppevurderingsprocedure for at sikre en ensartet målgruppevurdering på tværs af de forskellige uddannelsesforberedende tilbud. UU er efter ændringen blevet tillagt kompetence til at målgruppevurdere til både produktionsskoler og alle andre uddannelsesforberedende tilbud i kommunen.

Det nuværende målgruppevurderingsudvalg er efter det oplyste en del af UU København.

Det fremgår yderligere af redegørelsen, at afgørelsen i den konkrete sag om, at en ung ikke tilhørte målgruppen, blev ledsaget af oplysninger til borgeren om muligheden for, at blive optaget på en produktionsskole uden positiv målgruppevurdering.

BUF har herom i den supplerende udtalelse pr. mail af 11. november 2013, udtalt, at: "(Dette) er en understregning af, at det er den enkelte skole og ikke Ungdommens Uddannelsesvejledning, der træffer afgørelse om optagelse på skoler, som UU målgruppevurderer til. (...) Ved indførelsen af målgruppevurdering i produktionsskoleloven fremgik det, at forslaget ikke indebærer, at der ændres ved skolernes frie optag af unge, der falder uden for målgruppen. Et evt. frit optag af elever på produktionsskolerne finansieres i givet fald inden for af produktionsskolens budgetramme."

#### **Ministeriets vejledende udtalelse:**

Det fremgår af produktionsskolelovens § 1, stk. 6, at den unges bopælskommune gennem UU skal vurdere, om eleven tilhører målgruppen for produktionsskoler på baggrund af de kriterier, som er fastsat i lovens § 1, stk. 1, hvorefter tilbud om produktionsskoleforløb gives til unge som

1. er under 25 år,
2. ikke har gennemført en ungdomsuddannelse og
3. ikke umiddelbart har forudsætninger for at påbegynde en sådan uddannelse.

Kommunen (UU) skal således ikke i denne forbindelse foretage en vurdering af, om et produktionsskoleforløb vil være et mere eller mindre hensigtsmæssigt tilbud til den unge, men kun af, hvorvidt de tre betingelser er opfyldt.

Ministeriet lægger til grund, at målgruppevurderingsudvalget er en del af den organisatoriske enhed Ungdommens Uddannelsesvejledning i Københavns Kommune, som efter loven har kompetencen til at afgøre, hvorvidt den unge tilhører produktionsskolernes målgruppe.

I vejledningsbekendtgørelsens kap. 7 er der fastsat nærmere regler om vejledning om optagelse på produktionsskole. UU skal herefter foretage målgruppevurdering af en ung, som har søgt eller agter at søge optagelse på en produktionsskole ud fra en helhedsvurdering af den unges kort- og langsigtede uddannelsesmæssige muligheder, hvor den unges erfaringer fra gennemførte og eventuelt afbrudte skole-, uddannelses- og beskæftigelsesforløb inddrages. UU skal i forbindelse med vurderingen efter behov tilbyde den unge vejledning om andre muligheder.

Vurderingen af, om en ung er omfattet af målgruppen for produktionsskoler, er en forvaltningsafgørelse i modsætning til den omtalte vejledning, som er faktisk forvaltning. Ministeriet skal derfor vejledende udtale, at da resultatet af målgruppevurdering skal opfylde kravene i forvaltningsloven til en afgørelses tilblivelse og indhold, vil det være mest hensigtsmæssigt, hvis afgørelsen tydeligt er adskilt fra vejledningen, således at det ikke er uklart for borgeren, hvornår der foreligger en afgørelse.

Ministeriet skal endelig bemærke, at den forståelse af reglerne om optagelse på produktionsskole, som fremgår af kommunens mail til ministeriet af 11. november 2013, ikke er helt korrekt, da en produktionsskole kun kan optage elever med tilskud, som har fået en positiv målgruppevurdering fra UU senest seks måneder før optagelsen finder sted. Produktionsskolerne kan kun afholde udgifter til undervisning af elever, som opfylder optagelsesbetingelserne. Det er derimod korrekt, at en eventuel optagelse af en deltager med tilskud, foretages af produktionsskolen.

Med venlig hilsen

Jørgen Torsbjerg Møller  
Kontorchef