

Remiss nytt samverkansavtal om regional naturbruksutbildning

Inledning

Västra Götalandsregionens naturbruksförvaltning har uppdraget att bedriva utbildning på gymnasial- och komvuxnivå, samt erbjuda kortkurser och YH-utbildningar. Naturbruksprogrammet vänder sig till ungdomar i Västra Götaland och regleras i avtal mellan regionen och kommunerna.

Syftet med denna remiss är att inhämta kommunernas synpunkter på ett nytt samverkansavtal mellan Västra Götalandsregionen (VGR) och kommunerna om naturbruksprogrammet. Det nya avtalet ska ersätta den avtalsmodell som använts sedan 1999 då VGR bildades.

Bakgrund

Nuvarande samverkansavtal mellan VGR och kommunerna om gymnasieutbildning på VGRs naturbruksprogram finansieras genom interkommunal ersättning (IKE) men också genom skatteväxling. Vid regionens bildande beslöt man att ett (1) öre av kommunskatten skulle gå till regionen genom motsvarande ökning av regionskatten (1 öre) för att finansiera en del av den regionala naturbruksutbildningen. Denna skatteväxling ansågs rimlig eftersom man önskade att regionens 49 kommuner solidariskt skulle finansiera naturbruksskolorna och därmed också främja livsmedelsförsörjningen. Genom finansiering via regionskatten fick naturbruksförvaltningen en stabil finansiering som minskade effekten av årliga variationer på grund av växlingar i elevantal.

I utgångsläget var premisen att 50 procent av finansieringen av naturbruksskolorna skulle komma genom skatteväxlingen och den andra hälften genom IKE. Med åren har den skattefinansierade delen av utbildningen minskat och är idag ca 37 procent. Mellanskillnaden mellan 37 procent och 50 procent finansieras direkt av VGR. Regionbidraget på ca 13 procent har dock inte lyfts som ett motiv till att ändra finansieringsmodellen.

Orsaken till kravet på förändring är i stället att skatteväxlingen från kommunerna till regionen upplevs som orättvis för de kommuner som inte längre har VGRs naturbruksskolor i sitt närområde.

Bakgrunden till framtagandet av ett nytt samverkansavtal, som ska ersätta befintligt avtal som gäller till och med 2028-12-31, är alltså att ett antal kommuner är kritiska mot finansieringen genom skatteväxling i nuvarande samverkansmodell. Några av dessa kommuner har aviserat att de inte ställer sig bakom befintlig modell vid nästa beslutstillfälle om ny avtalsperiod. Konsekvensen av att alla kommuner inte skriver under befintligt avtal är att avtalet upphör att gälla och därmed finns ingen grund för skatteväxlingen som måste upphävas.

Kritiken mot den nuvarande modellen har vuxit fram i och med att de tre VGR-ägda naturbruksskolor i de västra delarna av länet (i Dingle, Nuntorp respektive Strömme) avvecklats, enligt ett beslut i regionfullmäktige från 2015. Fristående naturbruksskolor har sedan dess etablerats i de VGR-ägda naturbruksskolornas ställe. Dock betalar kommuner som har elever på friskolorna full avgift för sina elever och kan inte tillgodogöra sig medfinansieringen från VGR med 50 procent, enligt villkoren för befintligt samverkansavtal. Det innebär höjda kostnader för kommuner som har elever på friskolorna, eftersom de betalar hel elevavgift till friskolorna inom regionen samtidigt som de fortsatt är med och finansierar kvarvarande VGR-naturbruksskolor genom skatteväxlingen.

Det bör understrykas att det inte är en majoritet av Västra Götalands kommuner som är kritiska mot den befintliga avtalsmodellen. Den övervägande majoriteten ställer sig bakom dagens finansiering med skatteväxling. Skolorna uppvisar också goda resultat och förvaltningen arbetar systematiskt med

att förbättra både utbildningen och skolmiljön som även inkluderar internat. Elevvård är en kärnverksamhet liksom även utveckling av nya skolformer som till exempel pilotprojekt för elever i IMY-programmet.

Skolorna har en viktig roll som kontaktyta mellan utbildning och arbetsmarknaden. Skolorna är den viktigaste basen för rekrytering av arbetskraft till den gröna näringen i Västra Götaland, vilket vittnar om att VGRs naturbruksskolor fyller en av sina grundläggande uppgifter, att säkra framtida lantbruksproduktion.

När avtalsperioden 2018 - 2022 gick ut 31 december 2022 visade det sig att en av de kritiska kommunerna röstat nej till en ny avtalsperiod (2023 – 2026). Därmed föll den befintliga samverkansmodellen som förutsätter att alla kommuner är med eftersom skatteväxlingen omfattar samtliga kommuner. Kommunerna enade sig om att en ny avtalsmodell skulle tas fram och förlängde därför samverkansavtalet för att förhindra avtalslöshet under det att en ny avtalsmodell utreddes och ett nytt avtalsförslag togs fram.

Utredningen, bilaga 1, kom fram till att ett samverkansavtal bör bygga på interkommunal ersättning, IKE, och att skatteväxlingen bör avskaffas. Utredningen kunde visa att IKE är den form för finansiering som gäller för andra sekundära samverkansavtal. Skollagen förordar IKE som lämplig form för finansiering av elever mellan kommuner samt mellan kommuner och region (16 kapitlet, 50§ samt 17 kapitlet, 23-24§). Direktfinansiering genom skatteuttag av den typ som använts för regional naturbruksutbildning i Västra Götaland strider mot likställigheten mellan gymnasieskolor.

Finansiering av både regionens gymnasieprogram och fristående naturbruksskolor med IKE innebär att huvudmännen likställs.

Utredningen är också tydlig med att endast regionala och kommunala huvudmän kan ingå ett sekundärt samverkansavtal. Fristående gymnasieskolor kan inte ha samverkansavtal med kommuner. Det avtal som kommunen har med regionen styr också den elevavgift som fristående naturbruksskolor kan ta ut av kommunerna.

Utredningen tittade även på de ekonomiska effekterna för kommunerna av ändrat finansieringssystem. Dessa är redovisade för samtliga 49 kommuner i ett räkneexempel i utredningen för att illustrera effekterna. Den intresserade rekommenderas att ta del av utredningen, som bifogas remissen, för att se effekterna på kommunnivå. Hittillsvarande skatteväxling innebär att alla kommuner har bidragit till finansieringen av VGRs naturbruksskolor utifrån antalet skattebetalare och skattekraften i respektive kommun. Kommuner med många invånare och höga skatteutbetalningar till regionen har bidragit relativt mycket till finansieringen i förhållande till det antal elever från dessa kommuner som läst VGRs naturbruksutbildning. Genom den modell som använts hittills bidrar skattebetalarna i dessa kommuner till att finansiera elevkostnaden för utpräglade landsbygdskommuner med relativt många elever i VGRs naturbruksutbildning. Med ett system som enbart baseras på IKE blir kostnaden däremot högre för kommuner med relativt högt antal elever på VGR-skolorna än vad det skulle varit med skatteväxlingen.

Man bör dock påminna sig att rent generellt är kostnader som relaterar till gymnasieutbildningen en del av skatteutjämningsystemet. Den så kallade programvalsfaktorn har en dämpande effekt på den faktiska kostnadsökningen i kommuner med ökade kostnader för dyra utbildningar som naturbruksutbildning. En del av kostnadsutjämnings för gymnasieskola är "programvalsfaktorn" (se SOU 2018:74 Kostnadsutjämnings för kommuner). Genom denna tar man hänsyn till de folkbokförda elevernas faktiska programval. Syftet är att kommunens skattekollektiv inte ska drabbas om eleverna väljer dyrare gymnasieprogram än vad man gör i en genomsnittlig kommun. Generellt kan man säga

att om 16-18-åringarna väljer dyrare program, som till exempel naturbruksprogrammet, kommer kommunen att få pengar i utjämnings. Det innebär att effekten av den ändrade finansieringsmodellen av naturbruksutbildningen är mindre än den skulle varit utan programvalsfaktorn.

Sammanfattningsvis påverkas kommunernas ekonomi av förändrade kostnader genom att IKE förändras i förhållande till antalet elever på skolorna. Samtidigt minskar kommuninvånarnas skatt till regionen när skatteväxlingen för VGRs naturbruksgymnasier tas bort. Men förändringen påverkas också av gymnasiekostnadernas påverkan på den kommunala skatteutjämnings. Nettoeffekten per kommun beror alltså på förändringar i flera mekanismer.

Utredningen slutfördes i mars 2025. Efter behandling av VGRs och kommunernas politiker i den kommun-regiongemensamma beredningen för hållbar utveckling, BHU, har utredningens slutsatser tagits vidare och tillämpats i bifogat förslag till sekundärt samverkansavtal mellan VGR och kommuner i Västra Götaland om gymnasialt naturbruksprogram. Detta förslag till samverkansavtal är nu på remiss.

Förslaget till nytt sekundärt samverkansavtal mellan VGR och kommuner om naturbruksprogrammet

Avtalet är bilagt remissen i bilaga 2. Det är framtaget utifrån gängse former för samverkan mellan kommuner och regional huvudman för naturbruksprogrammet. Det har därför stora likheter med det avtal som används i andra län, till exempel Östergötland, Halland, Jönköping och Sörmland. Nedan kommenteras de olika delarna i avtalet.

Avtalstid

Nuvarande avtal sträcker sig som längst fram till 2028-12-31. Det kan avbrytas tidigare. Om kommunerna och VGR kommer fram till att det nya avtalet ska träda i kraft tidigare, till exempel från 2028-01-01, finns det möjlighet till det. Den frågan kommer att beredas i särskild ordning mellan VGR och kommunerna i beredningen för hållbar utveckling (BHU).

Avtalet gäller från och med startdatum fyra år framåt med en uppsägningstid på tolv månader. Vid utebliven uppsägning förlängs avtalet fyra (4) år. Avtalet löper tills vidare i fyraårscykler med en uppsägningstid på 12 månader före respektive cykels avslut.

Sekundärt samverkansavtal

Det föreslagna avtalet är i likhet med exemplen från de andra regionerna ett sekundärt samverkansavtal. Avtalet regleras i skollagen (kapitel 15, § 30a). Som framgår i bifogad utredning har SKRs experter förordat ett sekundärt samverkansavtal istället för skatteväxling, då detta strider mot regelverket för samverkan mellan kommunerna och regionen kring gymnasieutbildning.

Frivilligt avtal, interkommunal ersättning och fördelar med att teckna avtal

Genom att ändra finansieringsform från skatteväxling till interkommunal ersättning är det inte längre nödvändigt att alla kommuner ansluter sig till avtalet. Avtalet gäller även om ett mindre antal kommuner ställer sig bakom det och det faller inte även om kommuner som tidigare gått in i avtalet

väljer att lämna det. Det är en väsentlig skillnad gentemot befintligt avtal där alla 49 kommuner i Västra Götaland är tvungna att vara med för att avtalet ska gälla.

Ett sekundärt samverkansavtal reglerar antagningsrätten och ersättningsnivåerna mellan parterna. Att vara avtalslös medför troligen högre administrativa kostnader för kommunen, då varje ansökan måste hanteras individuellt. Erfarenheten visar även att avtalslöshet leder till dyrare interkommunala ersättningar.

För kommun som har elev på friskola gäller priset på VGR-skolorna även för dessa elever, om kommunen har avtal med VGR. För kommun med elev på friskola som inte har avtal med VGR gäller riksprislistan, vilket erfarenhetsmässigt är dyrare än priserna på VGR-skolorna.

Om elever väljer kommunal och regional skola utanför Västra Götaland gäller dessa utbildningsanordnares prislista, om elevernas hemkommuner inte har samverkansavtal med VGR. För kommun med elev på Region Hallands eller Region Jönköpings skolor innebär det i dagsläget högre kostnader än om kommunen haft avtal med Västra Götalandsregionen.

Sannolikheten är hög att kommunen inte har alternativa huvudmän att teckna avtal med kring naturbruksutbildningar då det inte finns så många kommunala/regionala huvudmän som ger programmet i närområdet. Man kan som kommun inte ingå avtal med friskolor. Det finns således en uppenbar risk att det blir dyrare för kommunen att välja avtalslöshet i stället för ett sekundärt samverkansavtal med regionen.

Avtalslöshet kan också leda till att elever får sämre möjligheter till information om det kompletta utbudet av utbildningar.

Samverkan mellan avtalsparterna

Samverkan mellan avtalsparterna är en viktig del av avtalet som syftar till att underlätta det gemensamma ansvarstagandet och samverkan mellan parterna.

Politiskt Samråd Naturbruk ska på en övergripande och strategisk nivå främja utbildning och kompetensförsörjning inom naturbruksområdet i Västra Götaland. Samrådet ska bidra till att avtalet övervakas, följs upp och vårdas, samt att verksamhetens resursättning diskuteras. Samrådet ska årligen lämna synpunkter avseende utbildningarnas prissättning, strategiska inriktning, dimensionering och ekonomi, till miljö- och regionutvecklingsnämnden inför att dess uppdrag till styrelsen för naturbruk fastställs.

Samrådet träffas en gång per termin och består av fyra representanter från kommunerna samt fyra representanter från regionen. Tjänstepersoner kan adjungeras till mötena.

Ledningsråd Naturbruk bereder alla ärenden till samrådet och ska därutöver bevaka frågor på nationell, regional och kommunal nivå som påverkar avtalets förutsättningar. Beredningen av strategiska utvecklingsfrågor för utbildningarna är särskilt viktig. Ledningsrådet träffas två gånger per termin och utgörs av tjänstepersoner med fem representanter från kommunerna samt fem representanter från regionen.

För att öka kunskapen om naturbruksförvaltningens verksamhet och programinriktningar samt förbättra dialogen mellan utbildningshuvudman och kommunala avtalsparter kommer parterna att få möjlighet att träffas vid ett årligt möte.

Parternas ansvar

I avtalet tar VGR ansvar för de frågor som följer av huvudmannskapet för gymnasieutbildningar, inklusive den anpassade gymnasieskolans utbildningar, inom naturbruksområdet. Enligt skollagen får en region anordna utbildningar inom naturbruk, och Västra Götalandsregionen har därmed stöd i samma lag för sin verksamhet som en kommun. Regionen ansvarar också för antagning av elever till utbildningarna. Regionen ansvarar för extra anpassning och särskilt stöd till elever enligt vad som anges i 3 kapitlet, 5 § i skollagen.

Kommunen har ansvaret för att dess ungdomar erbjuds gymnasieutbildning av god kvalitet. Kommunen ansvarar för att möjliggöra och underlätta för regionen att delta i informations- och marknadsföringsaktiviteter på samma villkor som övriga anordnare av gymnasieutbildningar.

Jordbruk och skogsbruk prioriterade i Västra Götalands regionala utvecklingsstrategi

Västra Götaland är ett av Sveriges största livsmedelsproducerande län. Naturbruksprogrammet är en förutsättning för att upprätthålla lantbrukets höga kvalitet. Västra Götalandsregionen driver Sveriges största förvaltning för naturbruksutbildning. Regionen tog på sig detta åtagande vid regionens bildande vilket resulterat i betydande investeringar i utbildningsanläggningar m.m. VGR kan konstatera att satsningen har lett till att skolorna lämnat viktiga bidrag till sektorns kompetensförsörjning.

Jordbruk och skogsbruk är centrala områden i den regionala utvecklingsstrategin för Västra Götaland under perioden 2021- 2030. Strategin pekar ut kompetensförsörjning av länets bärande sektorer som en grund för att Västra Götaland ska fortsätta växa. För Sveriges säkerhet och beredskap är livsmedelsförsörjning och ett hållbart svenskt skogsbruk angelägna områden som har lyfts i den pågående aktualiseringen av strategin. Därför är naturbruksutbildningen fortsatt prioriterat i den regionala utvecklingsstrategin.

VGR har möjlighet att satsa regionmedel på sina skolor för att stärka kompetensförsörjningen till branschen som har stort behov av utbildad arbetskraft. Sådana satsningar kan handla om lärartäthet, elevvård, maskinpark, djurhållning, praktik- och APL, utvecklingsprojekt, vuxenutbildning samt samverkan med lärcentra utanför de egna skolorna. Ambitionen är även att fristående skolor med jord- och skogsbruksinriktning ska ingå i vissa typer av utvecklingssamarbeten. Dessa lämnar ett viktigt bidrag till kompetensförsörjningen.

Tidplan för beslut om nytt avtal och införande

Under perioden 10 november 2025 och 10 februari 2026 finns möjlighet att yttra sig om denna remiss. Tidplanen för beslut är att beslut i VGR och kommunerna om att ansluta sig till avtalet ska äga rum under 2026, under innevarande mandatperiod.

Beslut under innevarande mandatperiod skapar förutsättningar för politiska församlingar i kommuner och VGR som har följt och deltagit processen att ta fram en ny modell för samverkan och ett nytt samverkansavtal, att delta i beslutet. Därför finns ett önskemål om att beslut om det nya samverkansavtalet ska ske i kommunerna och VGR före sommaren 2026.

Som nämnts ovan finns ett befintligt naturbruksavtal som gäller fram till och med 2028-12-31. Det innebär att det nya avtalet inte behöver träda i kraft i omedelbar anslutning till att kommunerna skriver på avtalet. Med hänsyn till att det ska ske en skatteväxling från regionen på ett (1) öre enligt

det nya avtalet krävs det troligen en viss förberedelsestid före det nya avtalet kan träda i kraft. Beslut om ikraftträdande samt former för skatteväxlingen sker i dialog mellan kommunerna och VGR i särskild ordning inom ramen för beredningen för hållbar utveckling.

Bilagor

Bilaga 1: Utredning om ny modell för samverkan mellan Västra Götalandsregionen och kommunerna om gymnasial naturbruksutbildning Avtalsförslag

Bilaga 2: Förslag till samverkansavtal om naturbruksutbildning mellan Västra Götalandsregionen och kommunerna i Västra Götaland