

Utbildningsförvaltningen
Tjänsteskrivelse till Utbildningsnämnden

Datum:
2023-04-11

Diarienummer:
UBN-2023-00988

Handläggare:
Ingrid Holström, Avin Ali Akbar

Förslag till ersättningsmodell för grundskolor på landsbygden

Förslag till beslut

Utbildningsnämnden beslutar

1. **att** förändra kriterierna för att en skola ska generera landsbygdsersättning i enlighet med utredningens förslag. Förändringen träder i kraft den 1 januari 2024,
2. **att** förändra ersättningsmodellen i enlighet med utredningens förslag. Förändringen träder i kraft den 1 januari 2024,
3. **att** beslutet gäller under förutsättning att finansiering ges i kommunfullmäktiges beslut om Mål och budget från och med 2024.

Ärendet

I utbildningsnämndens verksamhetsplan för 2022 har förvaltningen getts i uppdrag att utreda om det finns anledning att göra förändringar i ersättningsmodellen till landsbygdsskolor för att öka tydligheten.

Förvaltningen presenterade ett förslag för utbildningsnämndens arbetsutskott den 13 oktober 2022. Utbildningsnämndens arbetsutskott beslutade att återremittera ärendet till förvaltningen för att se över kriteriet om att skolan ska vara den enda skolan på orten som erbjuder årskurserna. Utbildningsnämnden beslutade på sammanträde den 24 november 2022 att ge förvaltningen i uppdrag att redovisa ett nytt förslag till ersättningsmodell för grundskolor på landsbygden inför arbete med Mål och budget 2024.

Utbildningsförvaltningen har utrett frågan och föreslår förändrade kriterier och förändrad ersättningsmodell för landsbygdsersättning till grundskolan. Förändringen förutsätter att resurser tillsätts i Mål och budget 2024.

Beredning

Ärendet har beretts i utbildningsförvaltningen.

Genom att rikta resurser till skolor på landsbygden ges möjlighet för skolorna att stärka kvaliteten i undervisningen vilket gynnar eleverna.

Förslaget har inga konsekvenser sett ur jämställdhets- eller näringslivsperspektivet.

Föredragning

Förvaltningen har i bifogad utredning, bilaga 1, utrett kriterierna för att en skola ska generera landsbygdsersättning och den nuvarande ersättningsmodellen med tillhörande ersättningsnivåer. Utifrån utredningen föreslår förvaltningen att ersättningens nuvarande kriterier för att en skola ska generera landsbygdsersättning förändras för att bli tydligare och mer rättssäkra.

De nuvarande kriterierna föreslås ersättas med följande kriterier:

- Skolan ska vara belägen utanför Uppsala stadsgräns och utanför Storstora tätort.
- Skolan ska vara den enda skolan på orten som erbjuder årskurserna.
- Skolan ska inte vara en resursskola som begränsar sitt mottagande till elever som är i behov av särskilt stöd.
- En stor skola på landsbygden genererar 50% av ersättningen till en liten skola.
- En liten landsbygdsskola har max 250 elever.

Förvaltningen föreslår även att ersättningsmodellen ändras så att ersättningen baseras på en genomsnittlig lärarlön. Ersättningen föreslås räknas upp utifrån rådande ekonomiskt läge i samband med det årliga beslutet om ersättningar till pedagogisk verksamhet.

Ersättningen föreslås beräknas enligt följande:

- **Liten** skola med åk F-6 erhåller 30% av en genomsnittlig lärarlön per årskurs och år
- **Liten** skola med åk 7-9 erhåller 40% av en genomsnittlig lärarlön per årskurs och år
- **Stor** skola med åk F-6 erhåller 15% av en genomsnittlig lärarlön per årskurs och år
- **Stor** skola med åk 7-9 erhåller 20% av en genomsnittlig lärarlön per årskurs och år

Ekonomiska konsekvenser

En förändring av kriterierna medför att fyra skolor som idag faller inom kategorin "stora skolor" i stället faller inom kategorin "små skolor", att ytterligare en skola hamnar inom gruppen landsbygdsskolor samt att en skola genererar ersättning för två av skolans årskurser.

Förslaget till ny ersättningsmodell innebär att ersättningen till F-6 skolor höjs något medan ersättningen till 7-9 skolor minskas något.

Totalt innebär förslaget en årlig merkostnad på cirka 5,1 mkr/år. Total kostnad för landsbygdsersättningen till grundskolor beräknas bli 22,6 mkr/år.

De merkostnader som förslaget innehåller innebär att det behöver tillföras riktade medel för att finansiera ersättningen. Förslaget föreslås tas med i processen för Mål och budget 2024.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad 11 april 2023
- Bilaga 1, Utredning

Utbildningsförvaltningen

Susana Olsson Casas
Utbildningsdirektör

Förvaltning eller nämnd eller enhet
Utredning, bilaga till tjänsteskrivelse

Datum:
2023-04-12

Diarienummer:
UBN-2023- 00988

Handläggare:
Ingrid Holström
Avin Ali Akbar

Utredning av ersättning till landsbygdsskolor

I utbildningsnämndens verksamhetsplan för 2022 har förvaltningen getts i uppdrag att utreda om det finns anledning att göra förändringar i ersättningsmodellen till landsbygdsskolor för att öka tydligheten.

Förvaltningen presenterade ett förslag för utbildningsnämndens arbetsutskott den 13 oktober 2022. Utbildningsnämndens arbetsutskott beslutade att återremittera ärendet till förvaltningen för att se över kriteriet om att skolan ska vara den enda skolan på orten som erbjuder årskurserna. Utbildningsnämnden beslutade på sammanträde den 24 november 2022 att ge förvaltningen i uppdrag att redovisa ett nytt förslag till ersättningsmodell för grundskolor på landsbygden inför arbete med Mål och budget 2024.

Beskrivning av den nuvarande ersättningen till landsbygdsskolor

Den dåvarande Barn- och ungdomsnämnden fattade inom ramen för en ny fördelningsmodell beslut om en modell för ersättning till små landsbygdsskolor redan 2004 (BUN-2004-0052.10) inför utbetalning av ersättningar till pedagogisk verksamhet 2005. I beslutet anges att ”skolor på landet med i snitt mindre än 20 elever per skolår erhålla 40 tkr per år för åren förskoleklass till år 5 och 60 tkr per år för åren 7 till och med 9.” En ersättning till små kommunala skolor på landet hade redan tidigare år betalats ut men 2004 beslutades om en modell som reglerar hur mycket fristående små skolor på landet skulle erhålla i ersättning.

I utbildningsnämndens beslut den 30 september 2015 om strukturersättning för förskola, grundskola och gymnasieskola (UBN-2015-3114) beslutades även att fastställa principer för ersättning till skolor på landsbygden. Grunden till beslutet om ersättning till grundskolor på landsbygden var att dessa skolors förutsättningar för att bedriva skola ofta leder till dyrare lösningar. Merkostnaden angavs kunna bero på:

- svårigheten att samordna sig med andra skolor
- merkostnad beroende på att tjänster i tätorten är mindre tillgängliga
- svårigheten att rekrytera behöriga lärare i olika ämnen
- små möjligheter att få elever från andra områden, med risk att förlora elever till andra skolor

Med tätorten menas här en tätort på landsbygden.

De principer som fastställdes i september 2015 och som nu tillämpas för ersättning till skolor på landsbygden är:

- ersättningen till små skolor på landsbygden kompletteras med ersättning till större skolor på landsbygden
- skolan ska uppfylla följande kriterier för att räknas som en skola på landsbygden:
 - skolan ska vara belägen utanför Uppsala och Storvreta tätort
 - skolan ska vara den enda skolan på orten
- skolan ska dessutom uppfylla följande kriterium för räknas som en liten skola på landsbygden:
 - skolan ska ha färre än 100 elever totalt, eller färre än 20 elever i genomsnitt per årskurs

Avläsning av antal elever sker i oktober inför nästkommande år. Ersättningarna ändras inte under året.

För större skolor på landsbygden beräknas ett påslag som är 50% av gällande ersättningsnivåer för de små skolorna.

När ersättningen till de större landsbygdsskolorna beslutades 2015 motsvarade det 0,24 procent av kommunbidraget och strukturersättningen sänktes med motsvarande belopp (5 mkr 2015). Ersättningen utifrån beslutet den 30 september 2015 betalades ut från och med den 1 januari 2016.

I ärendet uppgavs att ”Den gällande ersättningen till små skolor på landsbygden behålls och kompletteras med ersättning till större skolor på landsbygden, eftersom även de har förutsättningar som leder till dyrare lösningar.”

Ersättningar per årskurs i 2015 års nivåer för grundskolor på landsbygden

Skolans storlek	Årskurser	Ersättning per årskurs
Liten skola	F – årskurs 6	150 425 kr
Liten skola	Årskurs 7 - 9	300 850 kr
Större skola	F – årskurs 6	75 212 kr
Större skola	Årskurs 7 - 9	150 425 kr

Ersättning till landsbygdsskolor 2023

Den ersättning som går ut till landsbygdsskolorna under 2023 är 17,5 mkr, varav ca 10,9 mkr ges till små landsbygdsskolor och ca 6,6 mkr ges till stora landsbygdsskolor.

I beslutet om ersättningar till pedagogisk verksamhet 2023 (UBN-2022-07249) redovisas beloppen för innevarande år.

Ersättning till grundskolor på landsbygden, 2023		
Skolans storlek	Årskurs	Ersättning per årskurs och år, kr
Liten skola	F - 6	172 755
Liten skola	7 - 9	345 509
Större skola	F - 6	86 377
Större skola	7 - 9	173 060

Tabellen nedan visar små landsbygdsskolor som får ta del av ersättningen 2023.

Grundskolor på landsbygden, liten skola, ersättning per årskurs och år, 2023		
Kronor per år och skola	Ersättning åk F - 6	Ersättning åk 7 - 9
Börje skola	1 209 285	0
Jumkils skola	1 036 530	0
Knutby skola	1 209 285	0
Länna skola	691 020	0
Skuttunge skola	1 036 530	0
Skyttorps skola	1 209 285	0
Stavby skola	1 209 285	1 036 527
Tuna skola	1 209 285	1 036 527

Tabellen nedan visar stora landsbygdsskolor som får ta del av ersättningen 2023.

Grundskolor på landsbygden, större skola, ersättning per årskurs och år, 2023		
Kronor per år och skola	Ersättning åk F - 6	Ersättning åk 7 - 9
Almunge skola	604 639	519 180
Björklinge skola	518 262	0
Björkvallsskolan	86 377	519 180
Danmarks skola	518 262	0
Funbo skola	345 508	0
Gåvsta skola	604 639	519 180
Järlåsa skola	604 639	0
Ramsta skola	604 639	0
Vattholmaskolan	604 639	0
Vänge skola	604 639	0

Summan avser den totala ersättning som skolan erhåller. Ersättningen betalas ut månadsvis under hela kalenderåret.

Den nuvarande ersättningens styrkor och svagheter

Styrkor:

- Skolor på landsbygden kompenseras för de merkostnader som antas följa med att de är belägna utanför Uppsalas tätort. Det bidrar till att finansiera skolorna och bidrar i förlängningen till en levande landsbygd.
- Den kommunal huvudmannens uppdrag att tillhandahålla skola i barnens närområden innebär ökade kostnader för den kommunala huvudmannen. Genom ersättningen till landsbygdsskolor kompenseras huvudmannen för denna merkostnad. Ersättningen ska också ges till de fristående huvudmän som uppfyller kriterierna för ersättningen.

Svagheter:

- De nuvarande kriterierna saknar en tydlig definition av vad som är Uppsalas landsbygd.
- Definitionen av liten skola innebär att en skola kan gå från liten till stor mellan två år baserat på endast en elev.

- Det är oklart vad den nuvarande ersättningen baseras på.

Förslag till förändring av ersättningsmodellen

Bakgrund och syfte med ersättningen

Enligt skollagen är varje kommun skyldig att vid utformningen av sin grundskola beakta vad som är ändamålsenligt från kommunikationssynpunkt för eleverna samt organisera sin grundskola så att ingen elev på grund av skolgången behöver bo utanför det egna hemmet (10 kap. 29 § skollagen (2010:800)). I 10 kap. 30 § skollagen anges att en elev ska placeras vid den av kommunens skolenheter där elevens vårdnadshavare önskar att eleven ska gå. I paragrafen finns även den så kallade närhetsprincipen för skolplaceringar. Utifrån skollagen har kommunen organiserat sin grundskola så att det ska finnas skolor i närheten där eleverna bor, både i tätorter och på landsbygden.

I *Landsbygdsprogrammet för Uppsala kommun 2017–2023* anges att viljeinriktningen är att det för flertalet prioriterade tätorter på sikt bör finnas barnomsorg och skola upp till minst årkurs 3. En ersättning till landsbygdsskolor bidrar till att uppfylla denna viljeinriktning. I Mål och budget 2023, under fokusmål 2 anges att ”Villkoren för att leva, verka och bo i olika bygder och små tätorter skiljer sig från förhållandena i staden. Förutsättningar för mötesplatser, affärer, skolor, arbetsplatser och kommunikationer ska vara god på Uppsalas landsbygder.”

Syftet med ersättningen till landsbygdsskolor är att kompensera skolor på landsbygden för de merkostnader som medföljer skolans geografiska placering. Kommuner ska fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov (2 kap. 8 b § skollagen). Landsbygdsersättningen ska bland annat bidra till att göra det ekonomiskt möjligt att bevara de nuvarande skolorna på landsbygden.

Anledningarna till merkostnader för landsbygdsskolorna är bland annat att:

- skolorna har svårare att fylla sina klasser utifrån att elevunderlaget är mindre,
- skolorna har små möjligheter att locka elever från andra områden i Uppsala,
- skolorna riskerar att förlora elever till andra mer centralt belägna skolor.
- skolorna är ofta beroende av att låna lokaler (exempelvis specialsalar) av andra skolor vilket innebär dyra transporter av elever till andra skolor,
- skolorna har långt till tjänster i tätorten (besök på exempelvis museum, stadsbibliotek, badhus, idrottsanläggningar, arbetsplatser) vilket innebär dyra transporter.

Skolor på landsbygden

Uppsalas landsbygd är redan idag definierad i Uppsalas karta. Landsbygden är det område som ligger utanför stadsgränsen. Stadsgränsen fastställs av kommunfullmäktige och revideras av kommunledningskontoret. Begreppet stadsgräns används av kommunen även i andra sammanhang för att definiera landsbygd, exempelvis i kommunens landsbygdsprogram. Den definitionen föreslås även användas för ersättningen till landsbygdsskolor.

Enligt definitionen finns i dagsläget 26 grundskolor på landsbygden, varav en skola är en så kallad resursskola och har begränsat sitt mottagande av elever (se bilaga 1).

Förslag till förändrade kriterier för att en skola ska generera landsbygdsersättning

Uppsala kommuns tätorter och orter finns utmärkta i kommunens karta enligt följande definitioner. Definitionerna används i förslaget till kriterier.

Tätort: en sammanhängande bebyggelse med minst 200 invånare.

Ort: en avgränsad plats som har ett ortnamn.

De nuvarande kriterierna ersätts med följande kriterier:

Nuvarande kriterier	Förslag	Effekt
Skolan ska vara belägen utanför Uppsala och Storvreta tätort.	Skolan ska vara belägen utanför Uppsala stadsgräns och utanför Storvreta tätort.	Med det förändrade kriteriet är det tydligt vilka skolor som är belägna på landsbygden och kan generera landsbygdsersättning. Storvreta undantas även i fortsättningen eftersom den till storleken är den största tätorten utanför Uppsalas stadsgräns.
Skolan ska vara den enda skolan på orten.	Skolan ska vara den enda skolan på orten som erbjuder årskurserna.	Om det finns flera skolor på en ort och utbudet av årskurser endast sammanfaller till viss del så ska den skola som erbjuder årskurser som de andra skolorna inte erbjuder få ersättning för just dessa årskurser.
	Skolan ska inte vara en resursskola som begränsar sitt mottagande till elever som är i behov av särskilt stöd.	Dessa verksamheter har en särskild ersättning, resursenhetsersättning, som har till syfte att kompensera för verksamhetens organisatoriska kostnader.
För större skolor på landsbygden beräknas ett påslag som är 50 procent av gällande ersättningsnivåer för de små skolorna.	En stor skola på landsbygden genererar 50% av ersättningen till en liten skola på landsbygden.	De små landsbygdsskolorna erhåller en större ersättning än de stora skolorna eftersom de har en mer sårbar organisation och bedöms ha högre merkostnader utifrån sin placering på landsbygden.

Liten skola på landsbygden: skolan ska ha färre än 100 elever totalt, eller färre än 20 elever i genomsnitt per årskurs.	En liten landsbygdsskola har max 250 elever.	Ändringen av definitionen av liten skola minskar risken för att en skola ska gå från liten skola till stor skola från ett år till ett annat. De ger skolorna bättre förutsättningar att planera verksamheten. Gränsen om max 250 elever är baserat på att det tydligt framgår av skolornas kapacitet att det finns en skiljelinje mellan 200 och 300 elever, både sett till skolornas nuvarande elevantal och kapacitet.
--	--	--

Ersättningens storlek

Ersättningen föreslås beräknas utifrån snittlönen för en lärare 2023. Ersättningen beräknas kunna kompensera för svårigheten att fylla klasserna i landsbygdsskolorna. På samma sätt som i den nuvarande ersättningen ges en högre ersättning till *små* landsbygdsskolor. Utredningen visar att de små landsbygdsskolorna i högre grad har merkostnader för exempelvis verksamhetsresor och färre elever. Verksamhetsresor är resor till andra skolor för att eleverna ska få undervisning i exempelvis ämnen som kräver specialsalar men det förekommer även för undervisning i språk på annan skola. Även i fortsättningen ska en högre ersättning ges till skolor med åk 7-9.

Ersättningen föreslås beräknas:

- **Liten** skola med åk F-6 erhåller 30% av en genomsnittlig lärarlön per årskurs och år
- **Liten** skola med åk 7-9 erhåller 40% av en genomsnittlig lärarlön per årskurs och år
- **Stor** skola med åk F-6 erhåller 15% av en genomsnittlig lärarlön per årskurs och år
- **Stor** skola med åk 7-9 erhåller 20% av en genomsnittlig lärarlön per årskurs och år

Ersättningen för 2024 beräknas att bli:

Ersättning per år och åk (andel av lärarlön)	F-6	7-9
Liten skola	205 200 (30 %)	273 600 (40 %)
Stor skola	102 600 (15 %)	136 800 (20 %)

Ersättningen räknas upp utifrån rådande ekonomiskt läge i samband med det årliga beslutet om ersättningar till pedagogisk verksamhet.

Ersättningen ska även i fortsättningen baseras på skolans elevantal den 15 oktober föregående år. Ersättningen ändras inte under året.

Den skola som uppfyller kriterierna för landsbygdsskola genererar en landsbygdsersättning till skolans huvudman. Huvudmannen har därefter möjlighet att omfördela medlen efter behov.

Effekter av de föreslagna förändrade kriterierna

Förändringarna av kriterierna innebär att utbildningsnämnden använder den kommungemensamma definitionen av landsbygd och det blir tydligare vilka skolor som tillhör landsbygden. Kriterierna i sin helhet blir tydligare och därmed mer rättssäkra.

I och med den föreslagna förändringen så genererar fler skolor landsbygdsersättning. År 2024 kommer 20 skolor att generera ersättning i stället för de nuvarande 18 skolorna. Förändringen av kriterierna för liten skola ger verksamheterna bättre planeringsförutsättningar då det minskar risken för att en skola går från att definieras som en liten landsbygdsskola till att definieras som en stor landsbygdsskola från ett år till ett annat. Utifrån de nuvarande elevsiffrorna kommer fyra ytterligare skolor att definieras som små landsbygdsskolor i stället för stora skolor.

Effekter av att ta bort kriteriet att skolan ska vara den enda skolan på orten som erbjuder årskurserna

Vid återremitteringen av ärendet gavs förvaltningen i uppdrag att se över det föreslagna kriteriet om att skolan ska vara den enda skolan på orten som erbjuder årskurserna och vad det skulle innebära för ekonomiska konsekvenserna om kriteriet togs bort.

Ett borttagande av detta kriterium innebär att skolor som är belägna på samma ort på landsbygden genererar ersättning. Kriterier har funnits sedan tidigare och det får antas att det har fastställts utifrån att om det finns flera skolor på samma ort så finns ett gott elevunderlag och ett behov av flera skolor. Konsekvenserna av att ta bort kriteriet innebär att det skulle ge bättre förutsättningar för huvudmän att etablera skolor på landsbygden samtidigt som det skulle kunna ses som ett incitament till att det finns ett behov av ytterligare landsbygdsskolor, trots att det inte finns tillräckligt elevunderlag. Genom att ha kvar kriteriet så ges fortsatt stöd till de skolor som är den enda skolan på orten som erbjuder årskurserna och som tillgodoser behovet av skolplatser för eleverna i närområdet.

De ekonomiska konsekvenserna om kriteriet tas bort är att i dagsläget skulle två ytterligare skolor få ersättning för respektive skolas samtliga årskurser. Utifrån de föreslagna ersättningsnivåerna skulle det innebära ytterligare kostnader motsvarande ca 1 mkr utöver utredningens förslag (utifrån den föreslagna ersättningsmodellen).

Utredningen föreslår i stället att kriteriet förändras så att skolan ska vara den enda skolan på orten som erbjuder årskurserna. Det innebär att en skola som erbjuder årskurser som de andra skolorna på orten inte erbjuder genererar en ersättning för just dessa årskurser. Däremot får skolor på en ort som erbjuder *samma* årskurser inte ersättning för dessa årskurser. I detta fall konkurrerar skolorna om eleverna och det är inte rimligt att skolorna ska ges ersättning för att täcka eventuell brist på elever.

Ekonomiska konsekvenser

En förändring av kriterierna medför att:

- fyra skolor som idag faller inom kategorin ”stora skolor” i stället faller inom kategorin ”små skolor”,
- ytterligare två skolor genererar landsbygdsersättning varav en av dem endast får ersättning för två av skolans årkurser,
- förslaget till ny ersättningsmodell innebär att ersättningen till F-6 skolor höjs något medan ersättningen till 7-9 skolor minskas något.

Totalt innebär förslaget en årlig merkostnad på cirka 5,1 mkr. Totalkostnad beräknas bli 22,6 mkr årligen. De merkostnader som förslaget innehåller innebär att det behöver tillföras riktade medel för att finansiera ersättningen. Förslaget föreslås tas med i processen för Mål och budget 2024.

Bilaga 1 till utredning, karta över kommunen grundskolor

Ljust blå markering = kommunal grundskola

Mörkt blå markering = fristående grundskola

Streckad linje visar stadgräns.

