

Kartläggning och analys av rutiner och funktion gällande interkommunal ersättning/mobilitetsstöd för folkhögskolestudier.

1. Bakgrund, frågeställning och uppdrag

I september 2013 hölls ett nationellt nätverksmöte med tjänstemän från landstingen och regionerna som ansvarar för folkhögskolorna ur ett ägar- och uppdragsperspektiv. Frågan om mobilitetsstödet bedömdes mycket angelägen och det bör eftersträvas att, om möjligt, ta fram gemensamma utgångspunkter eller riktlinjer för ett framtida stöd.

Inför nästa nationella nätverksmöte, planerat till våren 2014, behöver ett fördjupat material tas fram för att komma vidare i frågan om mobilitetsstödet utformning på sikt och SKL:s eventuella roll i ett sådant system.

Studien ska vara en kartläggning av vissa aspekter gällande mobilitetsstödet. Studien ska också lyfta fram viktiga frågeställningar som ska ligga till grund för en fördjupad diskussion av medlemmarna.

Flera svar har innehållit önskemål om att alla landsting följde rekommendationen på samma sätt. Olika landstings specifika regler ökar utan tvekan behovet av kontroll och åtgärder. Av någon anledning tycks inte heller alla som rekviderar interkommunal ersättning att det är viktigt med korrekta underlag till fakturorna eftersom det är så många felaktiga uppgifter. De många olika reglerna gör det hela naturligtvis extra krångligt för alla inblandade. Den här frågan om att helt följa SKL:s rekommendation beslutas av varje enskilt landsting varför jag har valt att inte lämna ett sådant förslag.

Följande frågor har kartlagts/analyserats:

- Generell beskrivning av mobilitetsstödet utifrån finansiärernas perspektiv landsting och regioner (syfte, principer, ändamålsenlighet, hantering)
- Ekonomi- och finansieringsanalys, hur ser den samlade bilden ut, samt summor och utbetalningar från enskilda landsting och regioner (vilka pengar pratar vi om, strömmar?)
- Kontrollsystem, hur kan finansiärerna kontrollera att fakturorna motsvarar faktisk verklighet
- Redovisning av landsting/regioner som tillämpar SKL:s rekommendation och hur den hanteras
- Redovisning av landsting/regioner som inte tillämpar SKL:s rekommendation och (de ekonomiska) konsekvenserna av detta, alternativ hantering
- Skissa på alternativa system, kan vi hitta en gemensam form för större kontroll och säkerhet?

2. Generell beskrivning

Inledning

Landstingen har, som en regional instans mellan staten och primärkommunerna, varit en medagerande part för folkhögskolorna under långliga tider. Engagemanget har från landstingens sida varierat genom åren, för vissa folkhögskolor är eller har man varit huvudman medan man till andra folkhögskolor lämnat ekonomiskt stöd. För närvarande är de flesta landsting/regioner huvudman för en eller flera folkhögskolor inom sitt ansvarsområde. Som huvudman stöttar man sina egna folkhögskolor ekonomiskt medan man till övriga folkhögskolor lämnar landstingsbidrag i form av interkommunala ersättningar för deltagare som kommer från det egna landstingsområdet.

Formerna för ekonomiskt stöd har varierat på många olika sätt genom åren men numera finns det en gemensam rekommendation som Landstingsförbundet enades om 1972 och som gällt sedan dess. Rekommendationen innebär att varje landsting ger ekonomiskt stöd till den folkhögskola som tar emot en person som elev vars folkbokföringsort finns inom det egna landstingsområdet. Rekommendationen anger hur stort stödet är och på vilka premisser det betalas ut.

(I fortsättningen skrivs enbart landstingen men med det avses även regionerna.)

Syftet med interkommunal ersättning.

Syftet med landstingens stöd är tvåfaldigt, dels ett folkbildningspolitiskt motiv och dels ett utbildningsmotiv. Det folkbildningspolitiska motivet fastslogs senast i riksdagen då propositionen om folkbildningen (SOU 2005/06:192) klubbades. I propositionen står det att ansvaret för folkbildningen delas av stat, landsting och kommuner. Landstingsförbundets och Svenska kommunförbundets styrelser bekräftade i en skrivelse till regeringen att det var rimligt att kommuner och landsting ger bidrag till folkbildningen. Studieförbunden får huvudsakligen bidrag från kommunerna medan folkhögskolorna huvudsakligen får bidrag från landstingen/regionerna.

Utbildningsmotivet innebär att landstingen ser positivt på att ungdomar utbildar sig även om det sker utanför det egna landstingsområdet. Folkhögskolornas stora mångfald i form av kursutbud och idémässig profil ger tillsammans stora valmöjligheter till studier för ungdomar i hela riket.

Hanteringen av interkommunala ersättningar

Varje folkhögskola, oavsett huvudman, rekviderar interkommunal ersättning för deltagare som studerar en längre kurs om minst 15 veckor. För folkhögskolor med landsting som huvudman erhåller de flesta folkhögskolorna ett fast budgeterat belopp medan landstingen själva rekviderar interkommunal ersättning för deltagare på dessa folkhögskolor med bostadsort i annat landstingsområde. Folkhögskolor med annan huvudman än landsting kallas rörelsefolkhögskola. Dessa folkhögskolor rekviderar interkommunal ersättning för samtliga bidragsberättigade deltagare från deras hemlandsting. Rörelsefolkhögskolorna är organiserade i Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation, RIO. RIO sammanställer tillsammans med SKL och OFI (Offentligägda folkhögskolors intresseorganisation) varje år villkoren för hur rekvisitionen av interkommunala ersättningar ska gå till. Vilket hemlandsting en deltagare har bestäms av deltagarens folkbokföringsort. De många reglerna kring ersättningen gör att handläggarna på landstingen får lägga mycket tid på att kontrollera inkomna fakturor.

Landstingens/regionernas kostnader

Folkhögskolorna har stora kostnader för sin verksamhet. Det gäller kostnader för pedagogisk personal, administration, lokaler, utrustning, marknadsföring samt personal till fastighetsskötsel mm. Dessutom har många folkhögskolor internat där de studerande erbjuds kost och logi till en rimlig avgift. Undervisningen är enligt riksdagens beslut kostnadsfri. Statens bidrag täcker i princip kostnaderna för pedagogisk personal och viss administration. Landstingens bidrag anses gå till lokaler och personal som sköter dessa mm. Personer som studerar på folkhögskolor utanför hemorten bor som regel på folkhögskolans internat. På många rörelsefolkhögskolor som börjat verksamheten under senare tid i de större städerna finns inga internat utan där är det oftast lokal rekrytering. Interkommunala ersättningar betalas i de här fallen av respektive landsting där staden ligger. Detta gäller dock inte för de filialer till rörelsefolkhögskolor som etablerats i tätorter med lokal rekrytering men där moderskolan, som rekviderar den interkommunala ersättningen, är belägen i en annan del av landet. I de här fallen betalar det landsting där filialen ligger.

Under 2012 studerade 27 700 personer i längre kurser på folkhögskolorna enligt Folkbildningsrådets statistik. I den insamlade statistiken om folkhögskolornas ekonomi för 2012 framgår att folkhögskolorna erhöll interkommunala ersättningar med 217 194 000 kr, varav 11 971 000 kr gick till landstingsfolkhögskolor som själva rekviderade ersättningen medan 205 223 000 kr gick till rörelsefolkhögskolor.

3. Metod

För att få in aktuella uppgifter till en kartläggning av de frågor som beskrivits skickades en enkät ut till handläggarna av interkommunala ersättningar i samtliga landsting. E-post-adresser erhöles från RIO:s lista över landstingens handläggare. Enkäten skickades ut den 9 december 2013 med svarstid till den 10 januari 2014. Den 10 januari hade 12 landsting svarat. Det sista svaret kom den 14 februari och därmed hade samtliga landsting besvarat enkäten.

Enkäten bestod av 30 frågor som delades in i tre områden. Det första området gällde ekonomin, dels hur mycket som betalades ut i interkommunala ersättningar budgetåret 2012 och dels hur stora intäkter som erhöles. Det andra området gällde hanteringen av inkomna fakturor och det tredje berörde SKL:s rekommendation. Dessutom fanns det möjlighet att lämna förslag till förbättringar. Av svaren framgår i en del fall att handläggarna samrått med sina chefer när man besvarat enkäten. Allmänt kan man säga att många önskade en förbättring av systemet och att i stort sett alla landsting var nöjda med att en rekommendation fanns, även de som inte följer den fullt ut.

4. Resultat

Ekonomi

I uppdraget ingick att kartlägga penningflödet för de interkommunala ersättningarna. Från landstingen betalas ersättningar ut till andra landsting och till rörelsefolkhögskolor inom och utanför det egna landstinget. Till landstingen kommer ersättningar från övriga landsting. Jag har således delat upp kostnaderna i tre delar medan intäkterna utgör en enhet enligt följande; - utbetalningar till rörelsefolkhögskolor utanför landstingsområdet, - utbetalningar till rörelsefolkhögskolor inom landstingsområdet, - utbetalningar till andra landsting/landstings folkhögskolor och - hur stora intäkter varje landsting erhållit.

Resultatet blev följande:

Utbetalningar till rörelsefolkhögskolor utanför eget landsting	58 559 000 kr
Utbetalningar till rörelsefolkhögskolor inom landstinget:	143 655 000 kr
<u>Summa utbetalningar till rörelsefolkhögskolor:</u>	<u>202 214 000 kr</u>

Utbetalningar till landstingsfolkhögskolor utanför eget landsting	31 492 000 kr
Intäkter från andra landsting	25 823 000 kr

Beloppen i undersökningen skiljer sig något från det som redovisats av folkhögskolorna i Folkbildningsrådets kartläggning av ekonomin. Skillnaden, som är förhållandevis liten, kan möjligen bero på att någon utbetalning kommit på annat budgetår.

Den stora summan till rörelsefolkhögskolor inom landstinget beror på att här ingår de tre stora befolkningsområdena Stockholm, Göteborg/Västra Götaland och Malmö/Skåne. För dessa är summan 94 501 000 kr. Framför allt Stockholm och Skåne har många rörelsefolkhögskolor inom sina områden. De är inte heller huvudman för några egna folkhögskolor.

Den vanligaste formen för utbetalningar till rörelsefolkhögskolor inom det egna landstinget är att man betalar enligt SKL:s rekommendation. Fem landsting har dock en egen modell för rörelsefolkhögskolorna inom sitt landsting som innebär att man budgeterar ett belopp till respektive skola.

Skillnaden på 5 669 000 kr mellan utbetalningar och intäkter mellan landstingen beror förmodligen på att några landstingsfolkhögskolor själva tar emot de interkommunala ersättningarna. Detta belopp kan jämföras med vad landstingsfolkhögskolorna redovisat i Folkbildningsrådets ekonomiska kartläggning och då finner man att skillnaden är anmärkningsvärt stor.

Stockholms läns landsting har den högsta kostnaden för interkommunala ersättningar med 57 630 000 kr varav 42 253 000 kr går till folkhögskolor i det egna landstingsområdet.

Nedan följer en tabell där landstingens utbetalningar och intäkter redovisas för varje landsting. Tabellen innehåller även antal egna landstingsfolkhögskolor och antal rörelsefolkhögskolor inom eget landstingsområde.

Landsting/Region	Interkommunala ersättningar tkr				Antal skolor	
	RIO-fhs	Lt-fhs	RIO-fhs eget Lt	Intäkter	Egna Lt-fhs	RIO-fhs i Lt
Stockholm	10377	5000	42253	0	0	27
Uppsala	2400	900	270	450	1	1
Sörmland	2026	792	2086	932	2	2
Östsam	3223	2172	1280	1002	1	6
Jönköping	2851	885	12022	1854	2	7
Kronoberg	1322	1352	2452	1279	1	2
Kalmar	2614	1667	1328	3040	4	1
Gotland	305	172	0	660	1	0
Blekinge	1031	425	2869	458	1	3
Skåne	5193	3095	33178	0	0	17
Halland	2550	1007	0	1906	2	0
Västra Götaland	12923	4070	19070	1149	7	13
Värmland	1680	815	969	2549	5	1
Örebro	1197	3544	3451	1543	2	3
Västmanland	1397	1066	2456	681	1	3
Dalarna	1393	1287	3914	1141	3	4
Gävleborg	1822	1147	700	2282	3	2
Västernorrland	1278	666	2546	1559	3	2
Jämtland	1000	671	1125	851	2	1
Västerbotten	1710	759	7715	2487	2	5
Norrbottnen	267	0	3971	0	0	7
Summa	58559	31492	143655	25823	43	107

(För ett landsting är fördelningen av kostnaderna uppskattad.)

I tabellen ovan är inte någon filialverksamhet redovisad separat utan de ingår i bidraget till moderskolan oavsett i vilken ort filialen ligger. Av tabellen framgår att landsting med jämförelsevis fler egna folkhögskolor har lägre kostnader för interkommunala ersättningar än landsting med enstaka folkhögskolor. Medelbidraget till en rörelsefolkhögskola är 1 890 000 kr enligt uppgifterna från landstingen. Motsvarande medelbidrag till en landstingsfolkhögskola är 792 000 kr.

Fakturor, hantering och kontroll

Både landsting med egna folkhögskolor och rörelsefolkhögskolor skickar fakturor på interkommunala ersättningar till det landsting där en elev har sin folkbokföringsort. Enligt överenskommelse mellan SKL, RIO och OFI ska fakturan innehålla uppgifter om elevens namn, personnummer och adress. Därtill ska det finnas uppgifter om vilken kurs det gäller med kursdatum, kurslängd och antal deltagarveckor. Dessutom ska det redovisas om det sker avbrott under kursen, om någon elev börjar senare i kursen eller om någon elev studerar på deltid. De flesta folkhögskolor har elevregistersystemet Avanti och bilägger ett utdrag från systemet till fakturan. Rapporteringen till Folkbildningsrådet/SCB sker också direkt från Avanti.

Antalet fakturor är stort, för t.ex. Halland var det 69 fakturor hösten 2013 från 82 skolor. Landstingen samlar som regel egna folkhögskolor på samma faktura. Teoretiskt kan det naturligtvis bli nästan lika många fakturor som antalet folkhögskolor.

Kontrollen av uppgifterna till fakturan varierar mellan landstingen, en del har omfattande kontroll medan några endast kontrollerar folkbokföringsorten. Är det en ovanlig kurs kontrolleras den genom att man besöker skolans hemsida, tittar i FIN-katalogen eller kontaktar skolan. Ungefär 67 % av landstingen gör den här kontrollen.

Deltagarna kontrolleras av nästan samtliga landsting mot folkbokföringsregistret eller skatteverkets register. Folkbokföringen är den uppgift där det förekommer flest fel och som vållar mest problem för handläggarna. En handläggare som får vara representativ skriver så här:

"Alla verkar inte känna till regler som finns gällande interkommunal ersättning plus att det ofta kommer fakturor på elever som ej var skrivna i vårt län när de påbörjade sina studier, vilket leder till mycket arbete med ändringar/krediteringar/nya fakturor med mera."
(Se nedan ett särskilt avsnitt om folkbokföringen.)

Drygt hälften av landstingen kontrollerar beräkningen av antalet deltagarveckor, som utgör underlaget för hur stor kostnaden blir. Man kontrollerar särskilt vid avbrott, sen start eller vid deltidsstudier. De som kontrollerar uppger att det är fel ibland, särskilt vid avbrott då Avanti inte räknar om antalet deltagarveckor från hela kurstiden. Motsvarande fel noteras ibland vid deltidsstudier. En handläggare skriver:

"Felräknade antal deltagarveckor är ett problem. Fel uppgifter i avantilistan, miss när deltagare har sen start kontra avhopp innebär dubbel kontroll av verkligt utfall på deltagarveckor."

En särskild grupp utgör distanskurser. Det råder en viss osäkerhet kring hur de ska betraktas, särskilt svårt har de landsting som anger att de endast ersätter tid då kursen är på folkhögskolan. En del folkhögskolor är tydliga med detta i sina fakturor men inte andra.

Ett landsting skriver så här: *"Kurstider för t ex distans undervisningar kan vara konstiga t.ex. 2013-08-19—2013-12-31."* Ett annat landsting skriver:

"Att bidrag för distansstudier helt tas bort, det är mycket fel som faktureras och det är svårt att kontrollera."

Ett relativt stort problem är att folkhögskolorna skickar sina fakturor före terminsslut, vilket de inte ska göra enligt anvisningarna. En del landsting skickar tillbaka dem till skolan som får återkomma efter terminsslutet. Det finns inbyggda problem i den här regeln. När fakturorna ska kontrolleras i juni – juli är en del skolor stängda och det är svårt att nå personal. När höstterminen är slut är det dagarna före jul och därefter nytt år vilket skapar problem med en stressig situation på landstingen.

En handläggare föreslår följande:

"När detta arbete ska göras har många skolor stängt (oftast rörelsefolkhögskolor) så när man försöker nå någon på skolan så har de stängt under lovet eller semestern. Därför vore det mycket bättre om man skulle göra fakturorna i förslagsvis mars och oktober, när skolorna är öppna och det inte är semestertider."

På frågan om hur betungande och tidskrävande arbetet med fakturorna är svarar mer än hälften att det är betungande och framför allt tidskrävande eller mycket tidskrävande vilket närmare 90 % av handläggarna anser. Drygt 60 % av handläggarna anger att de är osäkra på fakturans riktighet när den kommer jämfört med andra typer av fakturor.

En handläggare skriver så här: *"Det är oerhört mycket fel i fakturaunderlagen och omöjligt att finna alla fel. Vid en kontroll slog det fel på ca 250 000 kr på en termin i felaktigt fakturaunderlag."*

SKL:s rekommendation

Av enkäten framgår det tydligt att man anser att det är bra att det finns en rekommendation för hur interkommunala ersättningar för folkhögskolestudier ska hanteras. Det är dock tre landsting som inte följer rekommendationen fullt ut utan har ett lägre belopp än vad rekommendationen anger. Dessa landsting betalar ungefär 90 % av det rekommenderade beloppet. Nästan alla övriga landsting har en regel om ömsesidighet vilket innebär att de betalar motsvarande lägre belopp till de tre landstingens skolor. Detta är dock en harmlös åtgärd då det enda landsting som berörs är Uppsala som har en egen folkhögskola. Stockholm och Norrbotten är inte huvudman för någon folkhögskola.

Beslutet om ömsesidighet har för landstingen en antingen önskad eller oönskad effekt. De rörelsefolkhögskolor som ligger i de tre landstingsområden vars landsting inte följer rekommendationen drabbas av ömsesidighetens konsekvenser. Drygt hälften av landstingen, som beslutat om ömsesidigheten, betalar nämligen det lägre beloppet även till rörelsefolkhögskolorna i motsvarande område. Dessa folkhögskolor får då ett lägre belopp i interkommunal ersättning än övriga folkhögskolor. Mindre än hälften av landstingen tolkar dock ömsesidigheten så att det enbart gäller landstingsfolkhögskolor och betalar således hela beloppet till rörelsefolkhögskolorna. För de landsting som betalar ett lägre belopp innebär det extra arbete för handläggarna med att hålla reda på vilka rörelsefolkhögskolor som ligger i just dessa landsting och de får ofta korrigera fakturorna. Ett uttryck för detta är följande:

"Större krav från SKL att ALLA landsting rättar sig efter SKL:s rek. Skulle underlätta enormt i fakturahanteringen samt framför allt skapa större rättvisa inom riket."

På frågan om hur mycket man sparar eller förlorar på det lägre beloppet har man svårt att ange detta. Endast Stockholm har angett ett belopp och de anser att de sparar 2 miljoner kronor per år på den lägre ersättningen.

Folkbokföringen

Enligt SKL:s rekommendation betalar landstingen interkommunal ersättning för personer vars folkbokföringsort finns inom det egna landstingsområdet. Detta medför att landstingens handläggare av inkomna fakturor måste kontrollera om angivna elever på fakturan har sin folkbokföringsort i det egna området. Tyvärr är det många fel på just den här punkten, vilket i och för sig inte är så konstigt. Ungdomar idag är mycket rörliga och flyttar mellan olika adresser. När man söker till en folkhögskola uppger man den adressen man har för tillfället vilket inte behöver vara personens folkbokföringsadress.

Folkbokföringsadressen finns angiven på personbevisen men alla skolor begär inte in dessa. Även om folkhögskolan begär in personbevis kan eleven ha flyttat från den uppgivna adressen en tid före skolan börjar, speciellt om ansökan har skickats in lång tid före kursstarten. Med andra ord, det är inte konstigt att det blir fel ibland.

När sedan den felaktiga faktureringen ska åtgärdas uppstår ett nytt moment. Det gäller att kontakta skolan och förmå dem att skicka en kreditfaktura på de elever som inte är folkbokningsförda i det aktuella landstinget. Det här tidsödande och besvärligt för både landstingets personal och för den aktuella folkhögskolan.

När handläggarna kontrollerar folkbokföringsadressen görs det med hjälp av elevens personnummer i Folkbokföringsregistret eller Skatteverkets SPAR-register. Dessa register är tillgängliga för myndigheter men inte för gemene man. Därför är den mest framkomliga vägen för att få större korrekthet på folkbokföringsadressen att folkhögskolorna begär in personbevis från sina elever och att den adressen anges vid fakturering av interkommunal ersättning. Personbevisen erhålles numera enkelt från Skatteverkets hemsida och kan skrivas ut från egen dator.

5. Förslag till förändringar

Nuvarande regler är i och för sig väl grundade och har fungerat länge men undersökningen visar tydligt att regelverket skapar en hel del extra arbete för landstingens handläggare. En smidigare hantering är helt klart önskvärd. Endast det landsting som har minimal kontroll tycker att nuvarande ordning fungerar bra. Ett förslag till förändring bör så långt möjligt vara kostnadsneutralt och i nedanstående förslag har det varit en utgångspunkt.

Fakturor, hantering och kontroll

Rekvision av interkommunal ersättning

Nuvarande regel att fakturan ska skickas först när terminen är slut skapar i sig en del problem. Det vore naturligtvis bättre att det fanns större spridning på fakturorna och att det fanns mer tid att kontrollera dem. Om man istället bestämde att de elever som studerar på folkhögskolan den 1 november respektive den 1 mars kan fakturor skickas efter de datumen och det finns tid att följa upp dem inom befintligt budgetår. Det här behöver inte innebära några högre kostnader eftersom de allra flesta avbrotten under terminen sker i början. Skulle det komma till någon elev efter angivet datum betalas inget för den eleven.

Förslag 1: Som underlag för interkommunal ersättning räknas de elever som studerar på folkhögskolan den 1 november respektive den 1 mars.

Deltidsstudier

På många folkhögskolor finns det några elever som studerar deltid. Detta anges ibland på enstaka elever i fakturaunderlaget. Ibland kan det vara en hel kurs som läses på deltid och då anges det i kursbeskrivningen. För att förenkla hanteringen på den här punkten vore det bra att schablonisera procentsatserna något. Om man inför ett deltidsbegrepp som innebär att alla deltider räknas som 50 % behöver man inte räkna om alla varianter upp till 99 %. För deltider under 50 % betalas inget bidrag. Endast heltidsstuderande berättigar till fullt bidrag.

Förslag 2: I underlaget för interkommunal ersättning räknas endast deltidstuderande som studerar minst 50 %. Deltidsstudier mellan 50 till 99 % ersätts med 50 % av helt bidrag.

Kurstider

I Folkbildningsrådets anvisningar om kurstider finns inget förbud att ha en kurs över jul- och nyårshelgen. Dock säger man att om en kurs sträcker sig över helgerna ska folkhögskola ha samma lärartillgång på skolan då som på andra kursdagar. Det här är en omöjlighet att kontrollera och det görs inte heller. Normalt brukar skolor vara stängda över helgerna och därför kan man anta att det är detta som gäller. För övrigt gäller Folkbildningsrådets anvisningar för kurstider.

Förslag 3: Kurstider över jul- och nyårshelgen ersätts inte.

Distanskurser

I Folkhögskolornas informationstjänsts katalog över folkhögskolornas olika kurser beskrivs distanskurser från 78 folkhögskolor. Många folkhögskolor har ett flertal olika kurser. Det är 15 folkhögskolor som erbjuder allmän kurs. Några skolor erbjuder enstaka allmänna ämnen. Kurskatalogen innehåller stor variation när det gäller innehåll. Det finns estetiska kurser, kurser inom hälsa, miljö och natur samt kurser inom media och kommunikation mm. En del kurser är yrkesutbildningar.

I katalogen framgår inte kursernas omfattning i tid och inte heller om det är deltid eller heltid. För att kontrollera kurserna är det nödvändigt att besöka skolans hemsida eller kontakta skolan. Utan att dra alltför långtgående slutsatser kan man anta att många distanskurser är för redan yrkesverksamma som har tillgång till utrustning på hemorten. Folkhögskolans egna kostnader för att bedriva distanskursen kan således vara förhållandevis små jämfört med en kurs på själva skolan. En lägre kostnad motiverar därför ett lägre bidrag. Ett bidrag på 25 % av det rekommenderade beloppet kan vara rimligt. För distanskurser bör det också gälla samma regler beträffande deltidsstudier som nämnts ovan.

Det är inte alltid som distanskurser följer traditionella kurstider. Därför bör det finnas en annan beräkningsgrund för vilka deltagare som räknas in i underlaget. Kurserna ska enligt nuvarande regler vara minst 15 veckor och därför kan det vara lämpligt att man räknar deltagare som studerar den åttonde veckan.

Den moderna tekniken har medfört att distanskurser blivit allt vanligare och Folkbildningsrådet har avsatt stora medel för att utveckla verksamheten. Man har också utformat anvisningar för hur kurstider ska beräknas. Mot bakgrund av detta vore det önskvärt att samtliga landsting följer nedanstående förslag och inte har någon regel om att man endast ersätter tid på folkhögskolan.

Förslag 4: Distanskurser ersätts med ett bidrag som utgör 25 % av den rekommenderade ersättningen.

För deltagare som studerar deltid gäller samma regler som i förslag 2.

Som underlag för bidrag räknas deltagare som studerar den åttonde veckan.

SKL:s rekommendation

Landstingens ömsesidighet

Landstingens ömsesidighet utgör i sig ett rimligt beslut, men som nämnts ovan är åtgärden ganska harmlös eftersom två av de tre landsting som inte följer SKL:s rekommenderade belopp inte har egna folkhögskolor. Detta under förutsättning att ömsesidigheten är en fråga enbart mellan landstingen. Med den här förutsättningen vore det enklare för handläggarna om samma belopp betalades till samtliga berörda rörelsefolkhögskolor.

Kostnaden för en sådan här tolkning kan inte vara särskilt stor då det förmodligen endast gäller enstaka deltagare på dessa folkhögskolor. Möjligen är det fler deltagare från Uppsala landsting på folkhögskolor i Stockholm men eftersom de följer Stockholms ersättningsnivå blir det ingen skillnad för dem.

Förslag 5: Landstingens beslut om ömsesidighet avser endast landstingens egna folkhögskolor.

Flera svar har innehållit önskemål om att alla landsting följde rekommendationen på samma sätt. Olika landstings specifika regler ökar utan tvekan behovet av kontroll och åtgärder. Av någon anledning tycks inte heller alla som rekviderar interkommunal ersättning att det är viktigt med korrekta underlag till fakturorna eftersom det är så många felaktiga uppgifter. De många olika reglerna gör det hela naturligtvis extra krångligt för alla inblandade. Den här frågan om att helt följa SKL:s rekommendation beslutas av varje enskilt landsting varför jag har valt att inte lämna ett sådant förslag.

Folkbokföringen

Folkbokföringsort

Ett stort problem som beskrivits ovan är de många felen med elevernas folkbokföringsort. Här behövs en ordentlig förbättring från folkhögskolornas sida. Det finns förslag i undersökningen om att man skulle samköra elevregistren med Folkbildningsrådets eller SCB:s register men rapporteringen till SCB för beräkning av statsbidragen innehåller inte adresser utan endast elevens personnummer. Ett annat förslag är att folkhögskolorna får tillgång till folkbokföringsregistret men det är osäkert om det överhuvudtaget går och dessutom är det förenat med kostnader. Det som är enklast är att folkhögskolorna är mer noggranna med elevernas adresser. Således bör krav ställas på folkhögskolorna så att de tar in aktuella personbevis för de elever som de avser att ta med som underlag för interkommunal ersättning och att den adressen skrivs i fakturaunderlaget.

Förslag 6: Krav på folkhögskolorna att de har med aktuell folkbokföringsadress på de elever som utgör underlag för interkommunal ersättning.

Övriga kommentarer och synpunkter

Flera landsting uttrycker att man anser att det gemensamma PM som RIO, SKL och OFI utformat är svårtolkat och inte heller så tydligt som man skulle önska. Det behövs utan tvekan en ombearbetning av texten. I det här fallet bör man kontakta RIO för en dialog om innehållet och samtidigt diskutera vilka åtgärder som behövs för att förbättra rörelsefolkhögskolornas fakturaunderlag.

Svarsmaterialet innehåller även i en del fall synpunkten att man skulle samköra Folkbildningsrådets/SCB:s register över deltagare i långa folkhögskolekurser med folkbokföringsregistret för att kontrollera t.ex. folkbokföringen och att från dessa register skickade ut underlag för fakturering. Jag är inte säker på att detta är möjligt och det skulle utan tvekan skapa nya administrativa problem. Det är inte heller säkert att noggrannheten blir större genom sådant förfarande. En annan synpunkt är att Folkbildningsrådet räknar deltagare den 15:e kursdagen och att de flesta avbrotten sker i början av en kurs. Således blir inte registren helt jämförbara. Skulle landstingen acceptera att även de räknade deltagare som Folkbildningsrådet gör skulle det naturligtvis förenkla det hela men säkert bli dyrare.

Ett mer radikalt förslag är att överge nuvarande system med interkommunal ersättning och istället ge varje enskilt landsting ansvaret att lämna ekonomiskt bidrag till de rörelse-folkhögskolor som ligger inom eget landstingsområde. För att kompensera bortfallet från andra landsting höjs ersättningsbeloppet till en högre nivå och/eller betalas för samtliga deltagare på folkhögskolan. Landstingen skulle i detta förslag inte heller fakturera varandra. Nuvarande ordning med en rekommendation från SKL ska även fortsättningsvis gälla för likvärdig behandling. De landsting som inte har någon rörelsefolkhögskola inom sitt område gynnas naturligtvis av det här förslaget såvida det inte finns filialer där. Förslaget fordrar en djupare analys av de ekonomiska konsekvenserna men en sådan analys ligger utanför det här uppdraget.

6. Konsekvenser

Det är alldeles uppenbart att nuvarande ordning är mycket bekymmersam. Det är alldeles för mycket fel i fakturaunderlagen och de anvisningar för rekvisition som finns i det gemensamma PM:et följs inte av alla rörelsefolkhögskolor. Varför det är så är svårt att veta men en bidragande orsak kan vara att man inte förstått anvisningarna eller att det är bristande resurser på en del folkhögskolor. Utan tvekan är de interkommunala ersättningarna mycket viktiga för rörelsefolkhögskolornas ekonomi.

När det gäller ekonomiska konsekvenser av förslagen är min bedömning att om man räknar antalet deltagare den 1 november respektive den 1 mars ska det inte bli någon större skillnad mot nuvarande beräkning av faktisk tid på skolan. Däremot förenklar det för handläggarna då de inte behöver räkna om eventuella avbrott mm. Förslaget att schablonisera deltidsstudierna kan möjligen innebära något lägre kostnader men det är nog marginellt. Däremot bedömer jag att förslagen beträffande distansstudier minskar kostnaderna och det är avsiktligt. Förslaget om tolkning av ömsesidigheten betyder att kostnaderna ökar för vissa landsting

Förslagen som lämnats syftar således till att förenkla landstingens administration och schablonisera vissa uppgifter. För att genomföra nämnda förändringar behöver SKL:s styrelse fatta beslut om en förnyad rekommendation där dessa förslag ingår. Det bör naturligtvis även föras en diskussion med RIO om förändringarna och att man tillsammans gör en informationsinsats till folkhögskolorna och landstingen.

Avslutningsvis kan vi konstatera att de interkommunala ersättningarna innebär stora kostnader för landstingen och är viktiga inkomster för folkhögskolorna. Min utgångspunkt har varit att förenkla nuvarande system men jag har även funderat på alternativ. Det enda alternativ jag begrundat är det som föreslogs ovan om att inte bygga ersättningarna på folkbokföringsort utan att varje landsting ersatte de folkhögskolor som finns inom landstingets område. Därmed bör begreppet interkommunala ersättningar benämnas med något annat ord, enklast landstings-/regionbidrag till folkhögskolorna.

Vessigebo den 21 februari 2014

Gösta Hassel f.d. rektor