

Tillväxt och samhällsbyggnad
Maria Jacobsson

Översyn interkommunal ersättning till folkhögskolor

Bakgrund

SKL har sedan 1970-talet årligen fattat beslut om fastställande av ett schablonbelopp som rekommendation och underlag för beräkning av interkommunala ersättningar för utbildningar vid landstingens och regionernas folkhögskolor. Interkommunal ersättning är den ersättning som den studerandes hemlandsting/region betalar ut då en studerande väljer att gå en utbildning på folkhögskola i ett annat landsting/region. Bidraget är till för att underlätta rörligheten i landet. Rekommendationen har präglats av ömsesidighet och regioner och landsting har över tid i stort sett följt SKL:s rekommendation. Regionala variationer och tolkningar har dock förekommit bland annat när det gäller ersättningsnivån och under vissa perioder har några landsting/regioner valt att inte följa rekommendationen.

Uppdraget att hitta nya former för interkommunal ersättning

I *SKL och folkbildningspolitiken* (2012) tog SKL på sig uppdraget att se över den interkommunala ersättningen: "SKL kommer att omgående stödja/initiera en diskussion mellan landstings-/regionföreträdare respektive folkhögskoleföreträdare för att finna framtida former för ett mellan landstingen/regionerna gemensamt finansierat "mobilitetsstöd" (det som idag utgör systemet för interkommunal ersättning)". Anledningen var bland annat den intressekonflikt som latent finns mellan anslagsgivning och anslagsmottagande där folkhögskolornas oberoende ska säkerställas samtidigt som regioner/landsting samt stat vill kunna se effekter och påverka utfall av bidrag. Men en annan anledning att se över rekommendationen är att folkhögskolornas verksamhet har förändrats. Distansstudier, filialer och korta kurser är exempel på relativt nya företeelser inom folkhögskolan och som alla kan påverka systemet med interkommunal ersättning i olika grad.

Utifrån detta gjordes en kartläggning/utredning 2014 (se bilaga 1). Där uttryckte regioner och landsting att det var bra att det finns en rekommendation för hur interkommunala ersättningar för folkhögskolestudier ska hanteras. Dock identifierades att den interkommunala ersättningen innebar en tung administrativ börda för regioner och landsting. Ett antal förslag togs fram, som framförallt handlade om att förenkla de administrativa rutinerna, men eftersom folkhögskolorna då var i begrepp att byta sitt administrativa system lades utredningen och förslagen på is.

2016 återupptogs arbetet bland annat efter att frågan hade diskuterats i kultur- och fritidsberedningen med anledning av att Västra Götaland hade tagit beslut om att inte tillämpa SKL:s rekommendation.

En arbets/referensgrupp utsågs för att arbeta med översynen och för att spegla samtliga perspektiv så utsågs två representanter från landsting/ regioner, två från OFI (Offentligägda folkhögskolors intresseorganisation), två från RIO (Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation) och en från Folkbildningsrådet. SKL har varit sammankallande. Arbets/referensgruppen har träffats tre gånger. Gruppen har förutsättningslöst undersökt om det går att ta fram ett nytt system för interkommunal ersättning som stimulerar till mobilitet, är enkelt och tydligt samt bidrar till stabilitet och effektivitet (finansiellt och administrativt) både för huvudmän och för folkhögskolor.

Finansiering av folkhögskoleverksamheten

Det finns totalt 154 folkhögskolor i Sverige och de finansieras genom statsbidrag och landstingsbidrag. Att staten och landstingen/regionerna svarar gemensamt för finansieringen av folkhögskoleverksamheten, är något som SKL ställer sig bakom. SKL ser det dock som önskvärt att det kommunala och landstingskommunala stödet i högre grad utformas som ett komplement till det statliga grundstödet¹.

Landstingens/regionernas bidrag till folkhögskoleverksamheten kan delas upp i:

- Huvudmannabidrag till de egna folkhögskolorna
- Inomlandstings-/regionbidrag till både de egna folkhögskolorna och RIO-folkhögskolorna, ofta baserat på procent av deltagarveckans värde
- Interkommunala ersättningar till samtliga folkhögskolor för deltagare som väljer att studera på folkhögskolor utanför det egna landstinget/den egna regionen.

Landstingens/regionernas totala bidrag till folkhögskolorna är ca 690 miljoner kronor, varav den interkommunala ersättningen är 88 miljoner kronor (siffror från Folkbildningsrådet gällande 2015).

Nivån på den rekommenderade interkommunala ersättningen har byggts på den statliga ersättningen. Den uppgår till 25 procent av det av Folkbildningsrådet fastställda volymbidraget per deltagarvecka och är tänkt att täcka merkostnaderna för att ta emot deltagare från andra regioner/landsting än det egna.

Generellt har Folkbildningsrådets definitioner, föreskrifter och regler för att bedriva folkhögskoleverksamhet gällt även för den interkommunala ersättningen. Det har dock funnits vissa undantag. SKL har därför tillsammans med RIO och OFI tagit fram tillämpningsanvisningar för rekommendationerna. De senaste togs fram 2013. Det finns dock utrymme för tolkningar i anvisningarna och frågan om vem som har tolkningsföreträde har kommit upp.

¹ SKL och folkbildningspolitiken, 2012

Nuläge

Arbets/referensgruppen inledde sitt arbete med att identifiera nyttan och fördelarna med att ha möjlighet att fritt få välja var i landet man vill studera, utifrån individens, folkhögskolornas och regioners/landstingens perspektiv (se bilaga 2). Principen att fritt kunna välja vilken utbildning och skola den enskilde vill gå finns inom hela utbildningsväsendet och är kanske extra viktig när det gäller folkhögskola där själva studieformen, den geografiska platsen och studietakten kan vara avgörande för den enskilde att ens börja studera. Det finns också en samhällsekonomisk vinst i att olika skolor kan erbjuda olika inriktning och specialisering, men också att folkhögskolorna kan vara en del i att bygga en attraktiv region och dra till sig nya invånare. Genom en nationell rekrytering och intagning säkerställs deltagarunderlaget på folkhögskolorna och är en förutsättning för en mångfald av utbildningar.

För att få en bild över hur många deltagare en region ”tar emot” respektive ”skickar iväg” tog Folkbildningsrådet fram statistikmaterialet som visar nettoöverskott respektive underskott av antalet deltagare per landsting/region. Statistikavdelningen på SKL sammanställde materialet i bifogade kartbild och tabell som tydligt visar hur strömmarna mellan landstingen/regionerna ser ut under en termin (se bilaga 3). Detta underlag visade att det totala antalet deltagare som en region/ett landsting tar emot respektive skickar iväg är relativt jämt, men att några regioner/landsting går med ”överskott” (d.v.s. skickar iväg fler deltagare än de tar emot), medan andra går med ”underskott” (d.v.s. tar emot fler deltagare än de skickar iväg). Siffrorna och flödena säger dock ingenting om andra för- respektive nackdelar det kan ha att ta emot eller skicka iväg deltagare till/från andra delar av Sverige.

Underlaget visade ett behov att ta fram en lista över de enskilda folkhögskolor som tar emot flest deltagare från andra regioner/landsting än det egna, eftersom de också bör vara mest beroende av den interkommunala ersättningen². Folkbildningsrådet tog fram även detta underlag, som visar att ett relativt begränsat antal skolor har många så kallade utomlänselever och att de ofta är skolor med en väldigt specifik profil samt att de oftast är internatskolor. Skolorna är utspridda i hela landet. Dessa skolor är väldigt beroende av den interkommunala ersättningen idag.

Arbets/referensgruppen gjorde även en specialstudie av distansstudier, eftersom det är – ur folkhögskoleperspektiv - en relativt ny företeelse och för att det har varit en del frågor kring detta när det gäller tillämpningsanvisningarna för interkommunal ersättning.

² Statistikunderlaget visade dock på vissa brister, bland annat beroende på att folkhögskolorna har rapporterat in olika i systemet, men också för att man har rapporterat in i ett nytt system. Det har därför inte varit motiverat att presentera listan eller ta fram ytterligare statistiskt material eller tidsserier. Materialet visar dock tydliga tendenser.

Vad skiljer ersättningen till folkhögskolor jämfört med andra ersättningar?

Tidigare var det ganska vanligt att SKL tog fram rekommendationer för ersättningar av olika slag, men efter hand som bland annat lagstiftning reglerar vissa områden har dessa rekommendationer blivit ovanliga. En av uppgifterna för arbets/referensgruppen har därför även varit att undersöka hur andra system för mellankommunal ersättning (gymnasieskola) och ersättning mellan landsting/regioner (sjukvård) fungerar. När det gäller gymnasieskola styr skollagen hur ersättningen till kommuner gällande antagning till nationella program ska räknas ut. SKL tar dock fram en [handbok](#) varje år med en sammanställning av gällande bestämmelser enligt lag, förordning och föreskrifter samt kommentarer. När det gäller sjukvård finns ett [riksavtal](#) som SKL har varit med att ta fram.

Det som bland annat skiljer folkhögskolorna från dessa båda områden är:

- När det gäller interkommunal ersättning till folkhögskolor går ersättningen direkt från landsting/region till enskilda skolor. Det vill säga att det inte är en ren mellanregional ersättning
- Det är skillnad mellan obligatorisk, lagstyrd verksamhet och en frivillig verksamhet
- De system som finns för ersättning mellan kommuner eller mellan landsting/regioner inom andra områden är inte administrativt enklare, snarare tvärtom.
- Det är betydligt färre individer som går på folkhögskola (ca 30 000 per termin) än till exempel gymnasiet och av dem är det ännu färre som berörs av interkommunal ersättning för folkhögskola.

Förenkling av administration för såväl regioner och landsting som folkhögskolor

Arbets/referensgruppen har också försökt inventera orsaken till vad som tar mest tid när det gäller den administrativa bördan. Och vad som eventuellt skulle kunna avhjälpas med hjälp av de administrativa stödsystemen. Här har underlaget från 2014 tjänat som en utgångspunkt, men inspel från regioner och landsting har även inhämtats från SKL:s nätverk för chefstjänstemän som på landsting/regioner ansvarar för frågor om styrning och finansiering av folkhögskolor (våren 2017).

En av de saker som tar mycket tid är fakturahanteringen. Både för att folkhögskolorna ska ta fram underlaget och för landsting/regioner som lägger mycket tid på kontroll, framförallt gällande deltagarnas folkbokföringsadress. Här skulle det finnas möjlighet att koppla samman SPAR till det administrativa system som folkhögskolorna använder sig av. Det skulle dels kvalitetssäkra uppgifterna och ta bort ett kontrollmoment. Det finns ytterligare delar som skulle kunna automatiseras och tydligare tillämpningsanvisningar skulle kunna underlätta.

Slutsatser och förslag

Översynen har visat att SKL:s rekommendation gällande interkommunal ersättning för folkhögskolor i sin nuvarande form fortfarande är en fungerande modell, men har sina svagheter och utmaningar. Modellen med en rekommendation, istället för avtal eller överenskommelse, bygger på ömsesidighet och tillit för att det ska fungera. Det är också en förutsättning eftersom det inte finns några lagar som styr verksamheten. Om något landsting/någon region beslutar att inte tillämpa rekommendationen kan hela modellen falla. Så en av frågorna under processen har varit hur man kan säkra upp ett sådant system utan att öka administrationen? Modellen som den fungerar idag är redan administrativt tung både för folkhögskolor och regioner/landsting, speciellt med tanke på antal deltagare som det rör sig om.

Ett förslag som har lyfts är om det är möjligt att ta fram ett avtal eller en överenskommelse mellan regioner/landsting, folkhögskolorna och SKL. Det har inte, inom ramen för den tid som avsatts varit möjligt att undersöka detta vidare, men det hade varit intressant och kan vara en förutsättning för ett långsiktigt och hållbart system. Det är dock viktigt att en sådan överenskommelse eller avtal har en rimlig nivå av styrning och administration.

Det är svårt att se att det skulle gå att ta bort den interkommunala ersättningen. Det skulle slå hårt ekonomiskt, framförallt för vissa enskilda skolor, men även för vissa landsting/regioner. Risken är att det ökar protektionism och likriktning snarare än att främja mobilitet, mångfalden av olika utbildningar och friheten att kunna studera var som helst i landet.

Det är inte bara folkhögskolorna som har förändrats över tid. I och med det regionala utvecklingsuppdraget har regionerna bland annat ansvar för kompetensplattformarna där folkhögskolorna i vissa fall ingår. Kultursamverkansmodellen har också inneburit att dialogen med civilsamhället och därmed folkhögskolorna har fått en ny aktualitet och nya former. Det här påverkar hur regionerna förhåller sig till bidrag på nya sätt. Region Skåne har till exempel tagit fram en överenskommelse tillsammans med folkbildningen där man gemensamt identifierat ett antal utvecklingsområden. Här är det viktigt att följa utvecklingen.

Trots detta är det inte motiverat att föreslå ett helt nytt system i nuläget. Förslaget är därför att SKL tar fram en rekommendation för mobilitetsstöd för folkhögskola, som liknar nuvarande form för interkommunal ersättning. Samtidigt byter man namnet från interkommunal ersättning till mobilitetsstöd för att bättre spegla vad bidraget ska stimulera. SKL får också i uppdrag att tillsammans med RIO, OFI och representanter för landsting/regioner, ta fram nya tillämpningsanvisningar som tydliggör vad som gäller för till exempel korta kurser, distansstudier och filialverksamhet. Anvisningarna ska också innehålla konkreta förslag för att underlätta administrationen kring stödformen. Kultur- och fritidsberedningen får i uppdrag att undersöka vidare om det är möjligt att ta fram en överenskommelse mellan SKL, landstingen/regionerna och

folkhögskolorna gällande mobilitetsstöd till folkhögskolorna. Dessa förslag behöver dock förankras med berörda och därför skicka ut detta PM på remiss.

Förslag till beslut

Beredningen för kultur och fritid beslutar att:

- Skicka ut PM inklusive förslag på remiss till samtliga regioner och landsting, RIO, OFI och Fhf (Folkhögskoleförbundet inom SKL) med sista dag att lämna yttrande 2017-08-11. RIO och OFI uppmanas att inhämta synpunkter på förslaget från sina respektive medlemsskolor. Ärendet tas upp i kultur- och fritidsberedningen i september 2017 med förslag till styrelsen samma månad.