



strategirådet

Utredning av mobilitetsstöd till folkhögskolor

Rapport
18 september 2019



Förord

Folkbildningen spelar en viktig roll i det regionala utvecklingsarbetet och vi är övertygade om att det finns en stor potential i att utveckla samverkan med folkhögskolorna än mer; både för kompetensförsörjning, bildning, kulturutveckling och för demokratiutveckling. Det är vår mening att ansvar, roller och former för dialog mellan stat, regioner och folkhögskolornas huvudmän behöver ses över och utvecklas, samt att finansieringsmodellen för mobilitetsstöd behöver hitta nya former. Detta blev tydligt för oss i samband med att riksdagen under förra mandatperioden gjorde en särskild satsning på folkhögskolor med utökad finansiering för 8000 nya folkhögskoleplatser. Denna vällovliga satsning föregicks dock inte av någon dialog med representanter för regionerna.

Ett problem som uppstått vid utökningen av platserna är att finansieringsprincipen, som slår fast att om statliga åtgärder medför extra kostnader för regioner eller kommuner så ska staten också ersätta dessa, i detta fall krockat med samfinansieringsprincipen, som innebär att statens bidrag till folkbildningen villkoras av att verksamheten samfinansieras av regioner (tidigare landsting). Det kan också noteras att regionernas bidrag på intet sätt är reglerat eller lagstadgat utan bygger på en praxis. Den statliga satsningen satte press på samfinansieringsprincipen och därmed på systemet med mobilitetsstöd (tidigare interkommunala ersättningar).

Men systemet med mobilitetsstöd hade problem redan före de extra folkhögskoleplatserna. Rekommendationen som SKL varje år beslutar om begränsas av tillämpningsföreskrifter som varken är i enlighet med rekommendationen, Folkbildningsrådets regelverk eller det regionala utvecklingsuppdraget. För såväl folkhögskolor som för regioner är systemet administrativt betungande och ekonomiskt oförutsägbart. Detta är bakgrunden till föreliggande utredning.

I uppdraget ingick att analysen inte skulle begränsas till oss tre regioner som uppdragsgivare. Vi tre regioner är inte tre städer; vi är tre regioner som representerar landsbygd och storstad, mer än halva befolkningen, merparten av kostnaderna för mobilitetsstöd samt cirka hälften av landets folkhögskolor. Ambitionen med utredningen var att presentera hur det nationella systemet fungerar och föreslå lösningar som är acceptabla för regioner och folkhögskolor ur ett nationellt perspektiv.

Föreliggande utredning ger oss ny och viktig kunskap om deltagares rörlighet mellan länen och folkhögskolorna och hur systemet med mobilitetsstöd fungerar. Styrkan med utredningen är att den presenterar såväl deltagares rörlighet, ekonomiska transfereringar mellan regioner och mellan regioner och folkhögskolor samt ingående presenterar förslag på alternativa bidragssystem.

Strategirådet presenterar fyra olika system för regionernas finansiering av folkhögskoleverksamhet. Alternativ ett innebär att bevara nuvarande modell, vilket vi anser är det sämsta alternativet. Alternativ tre, som innebär att dela finansieringen mellan hemmalänet och länet där folkhögskolan är beläget, är ett intressant förslag men riskerar att bli administrativt betungande och riskerar att framöver medföra samma problematik som dagens system. Alternativ fyra analyserar ett system som innebär en skatteväxling. Detta förslag är föga realistiskt och inget vi regioner har mandat över och skulle också eliminera förutsättningarna för fördjupad dialog mellan folkhögskolor och regioner. Inget



strategirådet

av dessa tre uppräknade förslag skapar förutsättningar för fördjupad dialog mellan regionerna och folkhögskolorna gällande områdena kultur, kompetensförsörjning, demokratisk infrastruktur, civilsamhälle och utbildning.

Alternativ två innebär att skolregionen ersätter folkhögskolorna, oavsett varifrån deltagarna kommer. Styrkan med detta förslag är att regioner i större utsträckning stödjer folkhögskolorna inom det egna länet system och sätter därmed dialogen mellan regionerna och folkhögskolorna i centrum. Risker med detta förslag är dock att skolor med kurser av stor nationell betydelse riskerar att drabbas. Även om hemmaregionen skulle ansvara för hela det regionala bidraget så är ambitionen att utforma ett system med särregler, som garanterar att nischade kurser av stor nationell betydelse, ”spetsutbildningar” och smala kurser med stor riksrekrytering bibehålls. Det är viktigt att påpeka att ersättningssystemet bör baseras på att regioner ersätter det som är viktigt ur ett regionalt perspektiv och Folkbildningsrådet utformar bidragen på sådant sätt att deras bidrag tar vara på de riksomfattande intressena.

Vi ställer oss bakom alternativ två och bedömer detta förslag som det som i dagsläget uppfyller följande kriterier: ekonomisk förutsägbarhet, potential att vara sammanhängande system för alla regioner, mindre administrativt betungande, stärkt koppling till det nationella bidragssystemet via Folkbildningsrådet samt skapar förutsättningar för en utvecklad dialog mellan Folkbildningsrådet, regioner och folkhögskolor och det regionala kultur- och utvecklingsuppdraget.

Det är vår förhoppning att denna utredning kommer att ligga till grund för ett fortsatt samtal kring finansieringen av folkhögskolor där såväl företrädare för folkhögskolor som regionala och nationella myndigheter är delaktiga.

Eva Bergquist, kulturdirektör, Region Stockholm

Ulrika Geeraedts, regional utvecklingsdirektör, Region Skåne

Katti Hoflin, kulturchef, Västra Götalandsregionen



Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	6
1. Inledning.....	9
1.1 Dagens modell för mobilitetsstöd.....	9
1.2 Utredningens frågeställningar och underlag.....	10
1.3 Rapportens disposition.....	13
2. Mobilitetsstödet kontext och konsekvenser.....	14
2.1 Finansiering av folkhögskolor.....	14
2.1.1 Ökat inslag av statlig finansiering.....	14
2.1.2 Stora skillnader i regional finansiering av folkhögskolor.....	16
2.2 Deltagare i folkhögskoleutbildningar.....	19
2.2.1 Ökat antal kursdeltagare 2018.....	20
2.2.2 Stora flöden av deltagare mellan län.....	21
2.2.3 Vissa folkhögskolor attraherar ett stort antal utomlänsdeltagare.....	26
2.2.4 Folkhögskolor kan vara verksamma i flera län.....	29
2.2.5 Stor variation i utbud av distanskurser.....	31
2.3 De flesta deltagare återvänder till sitt hemlän efter studier.....	33
2.4 Sammanfattande slutsatser.....	36
3. Hur fungerar befintlig modell från olika perspektiv?.....	38
3.1 Ändamålsenlighet från ett regionalt perspektiv.....	38
3.1.1 Bristande enhetlighet ger dominoeffekt.....	38
3.1.2 Administrativt betungande givet de relativt små beloppen.....	41
3.1.3 Svårt att förutsäga utgifterna för mobilitetsstödet.....	42
3.1.4 Mobilitetsstödet är inte koherent med regionernas uppdrag inom regional utveckling och kultur.....	43
3.2 Ändamålsenlighet från ett folkhögskoleperspektiv.....	44
3.3 Mobilitetsstödet är kopplat till den större frågan om finansieringsansvaret för folkhögskolorna.....	46
4. Hur kan mobilitetsstödet hanteras i framtiden?.....	48
4.1 Fyra alternativa sätt att hantera mobilitetsstödet.....	48
4.1.1 Alternativ 1: Behålla nuvarande modell.....	49
4.1.2 Alternativ 2: Skolregionen ersätter folkhögskolorna, oavsett varifrån deltagarna kommer. För skolor med en hög andel utomlänsdeltagare och av stor nationell betydelse kan det finnas behov av särregler.....	50
4.1.3 Alternativ 3: Kostnaden delas lika mellan hem- och skolregionen och delar av administrationen automatiseras.....	52
4.1.4 Alternativ 4: Statlig skatteväxling.....	54



5. Övergripande slutsatser och rekommendationer	56
Referenser	58

Bilaga I. Ekonomiska omfördelningskonsekvenser av alternativ 2 respektive 3 för tre typregioner



Sammanfattning

Mobilitetsstöd till folkhögskolor är ett regionalt bidrag som syftar till att underlätta rörligheten för deltagare som av olika skäl studerar på folkhögskola utanför det egna hemlandet. Det betalas ut av regionen i länet där deltagaren är folkbokförd, där beslutet om ersättningsnivå fattas av respektive hemregion. De flesta regioner har historiskt följt Sveriges kommuner och landstings (SKL) schablonbelopp för mobilitetsstöd, som för närvarande uppgår till 400 kronor per deltagarvecka.

Under de senaste åren har flera händelser ägt rum som påverkat nuvarande modellens funktions sätt. Västra Götalandsregionen, Region Skåne och Region Stockholm har därför initierat en extern utredning av mobilitetsstödet. Utredningen har genomförts av Strategirådet i samarbete med DAMVAD Analytics och Firma Kjell Nyman. Utredningen har i huvudsak syftat till att skapa en överblick av befintligt system för mobilitetsstöd, lyfta utmaningar kring administration, budget och förutsägbarhet, kartlägga flödet av deltagare och ersättningar mellan regioner, samt föreslå förbättringar. Uppdraget har genomförts mellan maj-september 2019, och baseras på en enkätundersökning bland samtliga regioner, statistik, dokumentstudier samt intervjuer med ett urval regioner och andra nyckelaktörer.

Mobilitetsstödet kontext och konsekvenser

Mobilitetsstödet utgör en relativt liten del av folkhögskolornas finansiering på aggregerad nivå (både totalt och sett till den regionala finansieringen). Andelen utomlänsdeltagare varierar dock stort mellan olika skolor, vilket även innebär att mobilitetsstödet betydelse som finansieringskälla skiljer sig mellan olika skolor.

Cirka två tredjedelar av regionerna går i stort sett plus minus noll på mobilitetsstödet. Det innebär att de betalar ut ungefär lika mycket mobilitetsstöd till utomlänsfolkhögskolor som folkhögskolor i deras respektive län får tillbaka från andra regioner. Storstadslänen (Västra Götaland, Skåne samt Stockholm) har, tillsammans med Uppsalas län och Hallands län ett nettoutflöde av deltagare. Det innebär att regionerna i dessa län betalar ut mer mobilitetsstöd än vad deras folkhögskolor får tillbaka från andra regioner. Nettoutflödet är störst i Västra Götalands län och Stockholms län. Jönköpings län, följt av Norrland, Dalarna och Västerbotten, har ett nettoinflöde av deltagare. Det innebär att regionerna i dessa län betalar ut mindre mobilitetsstöd än vad deras folkhögskolor får tillbaka från andra regioner.

Ökningen av folkhögskoleelever mellan 2016–2018 har varit klart störst i Västra Götalands län, Skånes län och Stockholms län, som tillsammans står för cirka 60 procent av den totala ökningen av deltagare under denna period i landet som helhet. Ökningen av platser har i flera regioner ökat kostnaderna (och intäkterna) för mobilitetsstöd. Samtidigt tyder statistiken på att de utökade platserna i högre grad än grundplatserna har använts av inomlänsdeltagare. Statens beslut att bygga ut



antalet platser har således inte primärt satt press på mobilitetsstödet, utan på regionernas medfinansiering i stort.

De flesta deltagare återvänder till sitt hemlän efter kursavslut. Drygt 80 procent av utomlänsdeltagarna år 2016 bodde i sitt hemlän två år senare. Endast fyra procent bodde kvar i det län utbildningen slutfördes i. Detta innebär att mobilitetsstödet i första hand finansierar kompetensutveckling av hemlänets egna invånare.

Ändamålsenlighet hos nuvarande modell för mobilitetsstöd

Utredningen visar att dagens modell för mobilitetsstöd uppvisar stora brister från ett regionalt perspektiv med avseende på enhetlighet i tillämpning, administrativ börda och ekonomisk förutsägbarhet. Redan idag innebär de regionala undantagen att folkhögskolorna bara får mobilitetsstöd i linje med SKL:s rekommendation för cirka 40 procent av utomlänsdeltagarna, där det finns en påtaglig risk för att de regionala undantagen ökar ytterligare i framtiden. Mobilitetsstödet harmoniserar inte heller med regionernas uppdrag och funktionssätt i stort, som bygger på att regionerna agerar strategiskt utifrån en helhetsbild av länets behov, samt samverkar med länets andra aktörer. Den bristande koherensen ger i första hand praktiska konsekvenser för regioner med relativt stora utgifter för mobilitetsstöd.

Också från ett folkhögskoleperspektiv fungerar dagens modell dåligt. Vid sidan av att den är administrativt krävande och ekonomiskt oförutsägbart, driver dagens modell en ökad underfinansiering av folkbildningen som helhet. Detta då regioner som i princip är villiga att betala 400 kronor per deltagarvecka i mobilitetsstöd i stället väljer att betala ut ett lägre belopp baserat på ömsesidighetsprincipen.

Utmaningarna hos dagens modell för mobilitetsstöd är i flera avseenden kopplade till en större utmaning som handlar om regionernas utrymme att finansiera folkhögskoleverksamhet. Det finns enligt oss behov av att utreda principerna bakom folkbildningens finansiering och styrning, samt vidareutveckla befintliga strukturer för dialog mellan stat och region i samband med statliga satsningar. Utökningen av de 8 000 platserna innebär att två principer krockade – å ena sidan samfinansieringsprincipen som innebär att folkhögskolorna ska samfinansieras av stat och regioner, och å andra sidan finansieringsprincipen, som innebär att staten ska kompensera för statliga åtgärder som medför extra kostnader lokalt och regionalt. I praktiken har utbyggnaden lett till oönskade konsekvenser, nämligen att den regionala finansieringen per deltagarvecka minskat i flera län.

Fyra alternativa sätt att hantera mobilitetsstödet

En välfungerande modell för mobilitetsstöd är i stor utsträckning beroende av en enhetlig tillämpning, där alla regioner agerar på samma sätt. I denna rapport presenterar vi fyra alternativa sätt att hantera mobilitetsstödet:

1. Behålla nuvarande modell
2. Skolregionen ersätter folkhögskolorna, oavsett varifrån deltagarna kommer. För skolor med en hög andel utomlänsdeltagare och av stor nationell betydelse kan särregler införas.



3. Kostnaden delas lika mellan hem- och skolregionen och delar av administrationen automatiseras
4. Statlig skatteväxling

Alternativ 2 innebär att varje region ersätter folkhögskoleverksamheten i det egna länet oavsett var deltagarna kommer från. Detta alternativ minimerar administrationen då behovet av att hantera fakturor, kontrollera folkbokföringsadress etc. försvinner. Det är också en modell som möjliggör ekonomisk förutsägbarhet, eftersom varje region själv styr över ramarna för sin finansiering. För att säkerställa fortsatt finansiering av folkhögskolekurser med en stor andel utomlänstudenter, bör särregler formuleras för kurser av stor betydelse nationellt.

Alternativ 3 innebär att kostnaden för mobilitetsstödet delas mellan hem- och skolregion. Detta alternativ ger mindre ekonomiska regionala omfördelningskonsekvenser än alternativ 2, samtidigt som det möjliggör ökad enhetlighet och minskade administrativa kostnader i relation till dagens modell, under förutsättning att alla regioner kan enas om en ersättningsnivå. Alternativet hanterar dock inte grundproblematiken hos dagens modell, då det fortfarande förutsätter en överenskommelse om en gemensam ersättningsnivå under lång tid.

Alternativ 4 innebär att mobilitetsstödet slopas och ersätts med skatteväxling mellan stat och regioner. Detta alternativ förutsätter dock ett regeringsbeslut och ligger således utanför regionernas mandat.



I. Inledning

Mobilitetsstöd till folkhögskolor är ett regionalt bidrag som syftar till att underlätta rörligheten för deltagare som av olika skäl vill eller har direkta behov av att studera på folkhögskola utanför det egna hemlandet. Det betalas ut av regionen i länet där deltagaren är folkbokförd, där beslutet om ersättningsnivå fattas av respektive hemregion. De flesta regioner har historiskt följt Sveriges kommuner och landstings (SKL) schablonbelopp för mobilitetsstöd, som för närvarande uppgår till 400 kronor per deltagarvecka.

Under de senaste åren har flera händelser ägt rum som påverkat nuvarande modellens funktionsätt. Antalet filialverksamheter har ökat men framför allt har antalet platser på folkhögskolan utökats genom en statlig satsning som i varierande grad medfört ökade kostnader för regionerna. Några regioner har beslutat att inte följa SKL:s rekommendationer för ersättningsbelopp, vilket i sin tur fått konsekvenser med avseende på bland annat ekonomi, enhetlighet och administrativ börda för både regioner och folkhögskolor.

Västra Götalandsregionen, Region Skåne och Region Stockholm har därför initierat en extern utredning av mobilitetsstödet. Utredningen har genomförts av Strategirådet i samarbete med DAMVAD Analytics och Firma Kjell Nyman.¹ Utredningen syftar ytterst till att belysa hur nuvarande modell för mobilitetsstöd fungerar utifrån olika perspektiv samt ge förslag på förbättringar.

Utredningen har genomförts mellan maj och september 2019. I denna rapport presenteras utredningens resultat, slutsatser samt rekommendationer. Rapportens primära mottagare utgörs av regioner, där vår förhoppning är att rapporten ska kunna användas som underlag för beslut om framtida hantering av mobilitetsstödet. Också andra aktörer som direkt eller indirekt berörs av mobilitetsstödet kan dock sannolikt ha glädje av rapporten, såsom enskilda folkhögskolor, Folkbildningsrådet och regeringen.

I.1 Dagens modell för mobilitetsstöd

Ända sedan 1872, när staten för första gången tog beslut om att stödja folkhögskolorna ekonomiskt, har statens bidrag villkorats av att verksamheten medfinansieras av regioner (tidigare landsting).² Vikten av att folkhögskolorna samfinansieras av staten och regionerna framhålls bland annat i regeringens folkbildningsproposition från 2005 (2005/06:192). Ett ungefärligt riktmärke för denna medfinansiering ligger på 25 procent. Medfinansieringens storlek är dock inte reglerad, utan varje region är fri att själv fatta beslut om hur stor den ska vara. Det gäller såväl för de elever som går på folkhögskolor inom det egna länet som de som istället söker sig till folkhögskolor i andra delar av landet, för vilka mobilitetsstöd betalas ut.

¹ För läsvänlighetens skull skriver vi fortsättningsvis endast Strategirådet.

² Från början medfinansierade även kommuner folkbildningen. Under 1990-talet och början av 2000-talet drog sig dock allt fler kommuner ut ur finansieringen vilket lett till att det i dag i huvudsak är regionerna som står för medfinansieringen.



För att den medfinansiering som folkhögskolorna får för elever som kommer från andra län inte ska variera alltför mycket mellan olika regioner, har SKL årligen sedan 1970-talet utfärdat rekommendationer om hur stort mobilitetsstödet bör vara. Rekommendationen präglas av ömsesidighet. SKL uppger att regioner över tid i stort sett följt rekommendationerna men att regionala variationer och tolkningar har förekommit när det gäller bland annat ersättningsnivån. Under vissa perioder har några landsting/regioner inte följt SKL:s rekommendation (SKL, 2019). Det är alltså upp till varje region att besluta om de ska följa rekommendationen och tillämpningsanvisningarna.

Från och med 2019 gäller nya tillämpningsanvisningar som kompletterar rekommendationen om schablonbelopp. Som tidigare utgår mobilitetsstöd endast för kurser som är 15 veckor eller längre. Fortsatt utgår mobilitetsstöd även för deltidsstudier (på minst halvtid) och uppgår då till 50 procent av schablonbeloppet.

Antalet folkhögskoleplatser har under 2017 och 2018 ökat med totalt 8 000 platser till följd av en statlig satsning på området. Staten styr dock inte antalet platser direkt utan skjuter till medel utifrån en skuggberäkning av hur stort det statliga anslaget antas vara per plats. Beslutet att utöka platserna föregicks inte av någon dialog med regionerna. SKL har bland annat uppmärksammat att beslutet om de utökade platserna frångick den så kallade finansieringsprincipen, som i korthet innebär att om statliga åtgärder medför extra kostnader lokalt och regionalt så ska staten också ersätta dessa.

Mobilitetsstödet ligger enligt rekommendationen för 2019 kvar på samma nivå som för 2018, vilket är 400 kronor per deltagarvecka. Bakgrunden är den svårförutsägbara kostnadsökningen för regioner med anledning av folkhögskolans utbyggnad och inkluderingen av distanskurser i mobilitetsstödet. Rekommendationen har tidigare byggt på den statliga ersättningen och uppgått till 25 procent av Folkbildningsrådets fastställda volymbidrag per deltagarvecka.

Mobilitetsstödet betalas terminsvis av den region där deltagaren är folkbokförd den dag kursen startar. Enligt tillämpningsanvisningarna är det folkhögskolans ansvar att ta reda på deltagarnas folkbokföringsort, och om uppgifterna inte har kvalitetsgranskats/kontrollerats av folkhögskolan kan regioner enligt tillämpningsanvisningarna ta ut en administrativ avgift för att genomföra kontrollen. Folkhögskolorna ska skicka prognoser två gånger per år, i april respektive oktober, till berörda regioner med uppgifter om beräknat antal deltagarveckor. Syftet är att skapa ekonomisk förutsägbarhet för hemregionerna. Fakturorna ska sedan skickas senast den 10 augusti för deltagare på våren och 10 december för deltagare på hösten.

1.2 Utredningens frågeställningar och underlag

Utredningen har beställts av Västra Götalandsregionen, Region Skåne samt Region Stockholm, som tillsammans fungerat som en gemensam styrgrupp för uppdraget. Utredningen har i huvudsak syftat till att skapa en överblick av befintligt system för mobilitetsstöd, lyfta utmaningar kring administration, budget och förutsägbarhet, kartlägga flödet av deltagare och ersättningar mellan regioner, samt föreslå förbättringar. Mer konkret har utredningen önskat besvara följande frågor:



- Hur ser flödet av deltagare och mobilitetsstöd ut mellan olika regioner?
- Vad kännetecknar deltagarnas etableringsmönster?
- Vilka styrkor, brister och utvecklingsbehov utmärker dagens modell för mobilitetsstöd?
- Vilka konsekvenser har utökningen av antalet platser i folkhögskolan fått i relation till mobilitetsstödet?
- Hur stor andel av mobilitetsstödet berör filialverksamhet?
- Vilka förbättringar av mobilitetsstödet funktions sätt kan göras?
- Vilka för- och nackdelar kännetecknar olika alternativa modeller för mobilitetsstöd?

Utredningen bygger på flera olika typer av källor och datainsamlingsmetoder. Nedan ges en kort beskrivning av underlaget som utredningen bygger på.

Insamling och analys av kvantitativa data

En kartläggning av deltagarflöden mellan län har genomförts med fokus på att ge en helhetsbild av mobiliteten hos deltagare på folkhögskolor. Kartläggningen har också syftat till att identifiera enskilda folkhögskolors attraktivitet för individer från andra län samt till att möjliggöra resonemang kring i vilken utsträckning mobilitetsstödet är knutet till lokal rekrytering till filialer. Underlaget bygger till stor del på data från Folkbildningsrådet, som varit mycket behjälpliga i genomförandet av utredningen.

Vidare har flödet av mobilitetsstöd mellan regioner och folkhögskolor kartlagts i syfte att skapa en helhetsbild över hur olika regioner påverkas ekonomiskt av stödet. Underlaget bygger på en kombination av uppgifter från Folkbildningsrådet och uppgifter från regionerna vad gäller utbetalad mobilitetsersättning per folkhögskola/region. Vid tidpunkt för sammanställning av denna rapport har underlag avseende utbetalningar av mobilitetsstöd inkommit från 14 regioner.

Slutligen har deltagares etableringsgrad i olika län efter avslutade folkhögskolekurser undersökts, i syfte att informera diskussionen om var nyttan med mobilitetsstödet uppstår ur ett regionalt perspektiv. För denna kartläggning har underlag beställts från Statistiska Centralbyrån (SCB).

Enkätundersökning till samtliga regioner

För att få en heltäckande bild av hur nuvarande modell fungerar genomfördes en webbaserad enkätundersökning till samtliga regioner. Frågorna berörde hur nuvarande modell fungerar, vad som uppfattas som viktiga egenskaper hos en modell för mobilitetsstöd samt generella synpunkter och förslag. Fyra regioner besvarade inte undersökningen: Region Blekinge, Region Halland, Region Uppsala och Region Västernorrland. Ingen av dessa regioner ingick heller i urvalet av regioner till intervjustudien (se nedan). Eftersom enkätundersökningen och intervjustudien genomförts parallellt med varandra på grund av utredningens relativt korta tidsram, har vi inte kunnat komplettera med dessa intervjuer i efterhand. Det innebär att dessa fyra regioners uppfattning om mobilitetsstödet saknas som utredningsunderlag.



Intervjustudie med ett strategiskt urval regioner samt övriga relevanta nyckelaktörer

En central intervjugrupp har utgjorts av företrädare för ett strategiskt urval av regioner. Syftet med intervjuerna var att få en fördjupad bild av hur regioner med olika egenskaper upplever dagens modell för mobilitetsstöd, samt hur de ser på olika alternativa modeller. Intervjuer har genomförts med tio regioner, vilka utgör cirka hälften av regionerna i Sverige. Regionerna valdes ut mot bakgrund av några centrala egenskaper som kan antas ha betydelse för deras upplevelse av hur dagens modell för mobilitetsstödet fungerar. Urvalet inkluderar därför regioner i spektrumet mellan en positiv respektive negativ nettoskillnad mellan inflödet av deltagare från andra län samt utflödet av deltagare till andra län, hur stor utgiften för mobilitetsstöd utgör i relation till regionens totala utgifter för folkhögskoleverksamhet, geografisk placering i landet, storlek på folkhögskoleverksamhet samt förekomst av regionägda folkhögskolor. I Tabell 1 presenteras regionerna som intervjuats i utredningen.

Tabell 1 – Intervjuade regioner

Region	Totalt antal deltagare som studerade på en folkhögskola i respektive län (2018)*	Nettoskillnad inflöde minus utflöde av deltagare till/från länet (2018)*	Andel mobilitetsstöd av regionens totala utgifter för folkhögskolor (2017)	Har regionägda folkhögskolor?
Västra Götaland	8 602 st	- 1 704 st	15 %	Ja
Stockholm	11 039 st	- 1 044 st	25 %	Nej
Skåne	7 789 st	- 299 st	18 %	Nej
Västmanland	1 156 st	-133 st	17 %	Nej
Örebro	1 878 st	6 st	7 %	Ja
Kronoberg	898 st	21 st	14 %	Ja
Kalmar	1 644 st	117 st	4 %	Ja
Jämtland	1 036 st	307 st	7 %	Ja
Norrbottnen	2 613 st	739 st	22 %	Nej
Jönköping	3 898 st	1 359 st	6 %	Ja

Källa: Folkbildningsrådet (deltagare samt finansiella data)

*) Deltagarstatistiken innefattar unika deltagare i minst 15 dagar långa allmänna och särskilda kurser per skola och kursstyp.

Vid sidan av regioner har företrädare för relevanta nyckelaktörer inom området intervjuats: SKL, Offentligägda folkhögskolors intresseorganisation (OFI), Rörselefolkhögskolornas intresseorganisation (RIO), Folkbildningsrådet, Utbildningsdepartementet och Statskontoret.



Dokumentstudier

Exempel på underlag som studerats är SKL:s rekommendationer, tjänsteutlåtanden och andra relevanta dokument som berör mobilitetsstödet ramar, Folkbildningsrådets årsredovisning, budgetunderlag och regleringsbrevet för anslag UO17,14:1. Även tidigare studier som berör frågan har studerats, t.ex. Folkbildningsrådets översyn av filialverksamhet, SKL:s översyn av den interkommunala ersättningen, Statskontorets utvärdering av folkbildningen, Folkbildningsrådets rapport om folkbildningens betydelse för samhället samt deras rapport *Folkbildningens frihet*.

1.3 Rapportens disposition

Efter detta inledande kapitel följer kapitel 2, som handlar om mobilitetsstödet kontext och konsekvenser med avseende på exempelvis finansiering, deltagarflöden och deltagares etablering efter avslutade studier. Kapitel 3 redogör för hur nuvarande utformning av mobilitetsstödet fungerar utifrån olika perspektiv. I kapitel 4 beskrivs tre möjliga modeller för mobilitetsstöd, vid sidan av dagens modell. Kapitel 5 innehåller utredarnas övergripande slutsatser och rekommendationer.

Rapporten innehåller även en bilaga, där de ekonomiska konsekvenserna av modellalternativ 2 respektive 3 för tre olika typregioner presenteras.



2. Mobilitetsstödet kontext och konsekvenser

Mobilitetsstödet ekonomiska konsekvenser påverkas av mönstret för deltagarflöden mellan län. I ett hypotetiskt scenario utan deltagarrörlighet mellan län skulle inget mobilitetsstöd betalas ut alls. Samtidigt kan en regions utgifter för mobilitetsstöd uppgå till relativt höga belopp om utflödet av deltagare till folkhögskolor i andra län är stort. De ekonomiska konsekvenserna av mobilitetsstödet skiljer sig således mellan olika regioner beroende på deltagarflöden in och ut ur länet i fråga. I detta kapitel beskriver vi därför mobilitetsstödet kontext och konsekvenser vad gäller exempelvis flöden av deltagare och pengar. Syftet är att beskriva de grundläggande förutsättningar som omgärdar systemet med mobilitetsstöd och hur olika regioner påverkas till följd av deltagarflöden inom landet.

Kapitlet inleds med övergripande beskrivningar av offentlig finansiering av folkhögskolor. Därefter redogör vi för deltagandemönster inom och mellan län. Vi beskriver även vilka län utomlänsdeltagare etablerar sig i efter genomförd utbildning.

2.1 Finansiering av folkhögskolor

Folkhögskolor finansieras i huvudsak av statsbidrag och regionala medel.³ Regionernas bidrag till folkhögskoleverksamheten kan i sin tur delas upp i tre delar:

- **Huvudmannabidrag** till landstingsägda folkhögskolor, för de regioner som har sådana
- **Regionbidrag** till både de landstingsägda folkhögskolorna och rörelsefolkhögskolorna i länet, ofta baserat på procent av deltagarveckans värde. För regionbidraget finns, till skillnad från mobilitetsstödet, inga rekommendationer utfärdade på nationell nivå.
- **Mobilitetsstöd** i form av ett regionalt bidrag som syftar till att underlätta rörligheten i landet för deltagare som vill studera på folkhögskola utanför det egna länet

I detta avsnitt redogör vi för hur folkhögskolornas finansiering sett ut över tid samt på regional nivå. Statistiken baseras i stor utsträckning på officiell statistik som sammanställs av Folkbildningsrådet. Vid tidpunkt för författande av denna rapport sträcker sig denna statistik fram till 2017.⁴

2.1.1 Ökat inslag av statlig finansiering

Statliga och regionala medel till folkhögskolor har under perioden 2015–2017 ökat från 2,33 till 2,54 miljarder kronor. Ökningen skedde primärt mellan 2015 och 2016 –se Tabell 2.⁵

³ Folkhögskolor har även andra finansieringskällor än statsbidrag och regionala medel. Bland övriga typer av intäkter ingår bland annat deltagaravgifter, konferensverksamhet och stöd för riktade arbetsmarknadsinsatser.

⁴ Statistik över folkhögskolornas finansiering 2018 publiceras av Folkbildningsrådet under hösten 2019.

⁵ Kostnaderna kan förväntas stiga med ett förhållandevis stort belopp när uppgifterna för år 2018 publiceras. Detta med anledning av den omfattande utbyggnaden av antalet platser som då genomfördes.



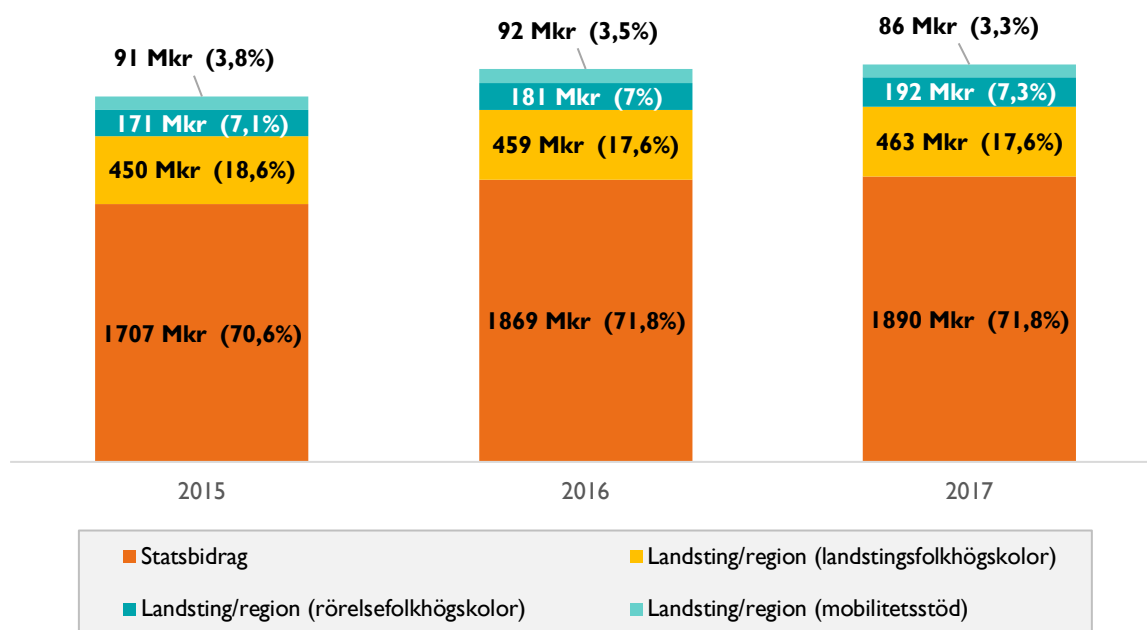
Tabell 2 – Finansiering av folkhögskoleverksamhet (statliga och regionala medel)

Finansiering av folkhögskolor	År 2015	År 2016	År 2017
Statliga och regionala medel (miljarder kronor)	2,33	2,51	2,54

Källa: Folkbildningsrådet.

Not: Statsbidraget inkluderar bidrag till extra platser, men ej arbetsmarknadsbidrag.

I Figur 1 nedan framgår finansiering av folkhögskolor fördelat på statliga medel och regionala medel, där mobilitetsstödet andel av regionala medel särredovisas. Den ökade finansieringen av folkhögskoleverksamhet består primärt av en utökning av statliga medel mellan 2015–2016. År 2015 uppgick den statliga finansieringen av folkhögskolor till ungefär 1,5 miljarder kronor. Två år senare uppgick statliga medel till knappt 1,7 miljarder kronor – en ökning motsvarande nästan 200 miljoner kronor. Sammantaget har den statlig finansieringen utgjort sju av tio kronor av den totala finansieringen.

Figur 1 – Finansiering av folkhögskolor per finansieringskälla

Källa: Folkbildningsrådet.

Not: Statsbidraget inkluderar bidrag till extra platser, men ej arbetsmarknadsbidrag. Procentandelarna avser respektive finansieringskällas andel av statlig och regional finansiering per år.

Även de regionala medlen till folkhögskolor i det egna länet ökade under denna period. Finansieringen av folkhögskolor i det egna länet var 33 miljoner kronor högre år 2017 jämfört med år 2015. Andelen finansiering som utgörs av regionala medel i det egna länet har dock minskat med en knapp procentenhet till följd av att statliga medel ökat i högre takt än regionala medel. Av den regionala finansieringen utgör medel till rörelsefolkhögskolor drygt en fjärdedel, medan resterande medel går till landstingsfolkhögskolor.

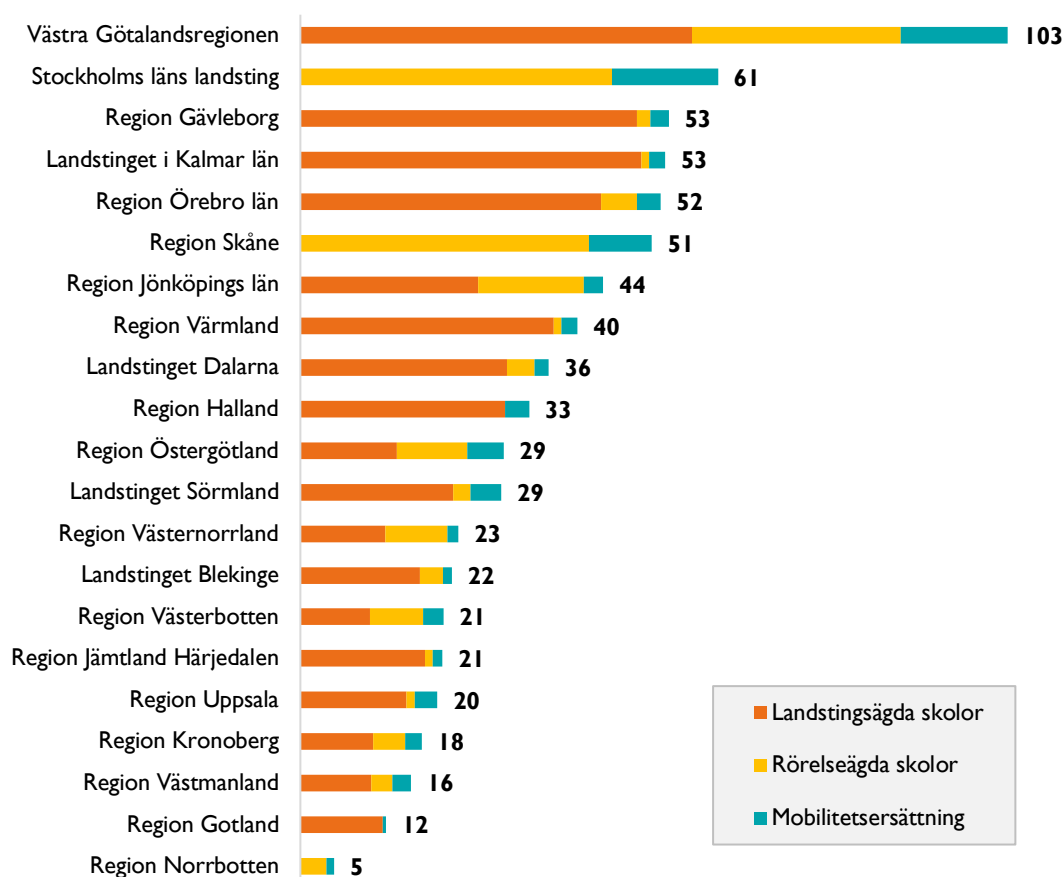


Storleken på mobilitetsstödet – alltså den del av den regionala finansieringen som går till folkhögskolor registrerade i andra län – har minskat marginellt från 91 miljoner kronor år 2015 till 86 miljoner kronor år 2017. Mobilitetsstödet andel av total finansiering till folkhögskolor minskade från 3,9 procent till 3,4 procent mellan 2015–2017.

2.1.2 Stora skillnader i regional finansiering av folkhögskolor

Den regionala finansieringen av folkhögskoleverksamhet varierar stort mellan regioner. I Figur 2 presenteras respektive regions finansiering av folkhögskoleverksamhet under 2017, inklusive både finansiering av landstingsägda respektive rörelseägda folkhögskolor i det egna länet, och finansiering av verksamhet vid skolor registrerade i andra län i form av mobilitetsstöd.

Figur 2 – Regional finansiering av folkhögskolor (miljoner kronor)



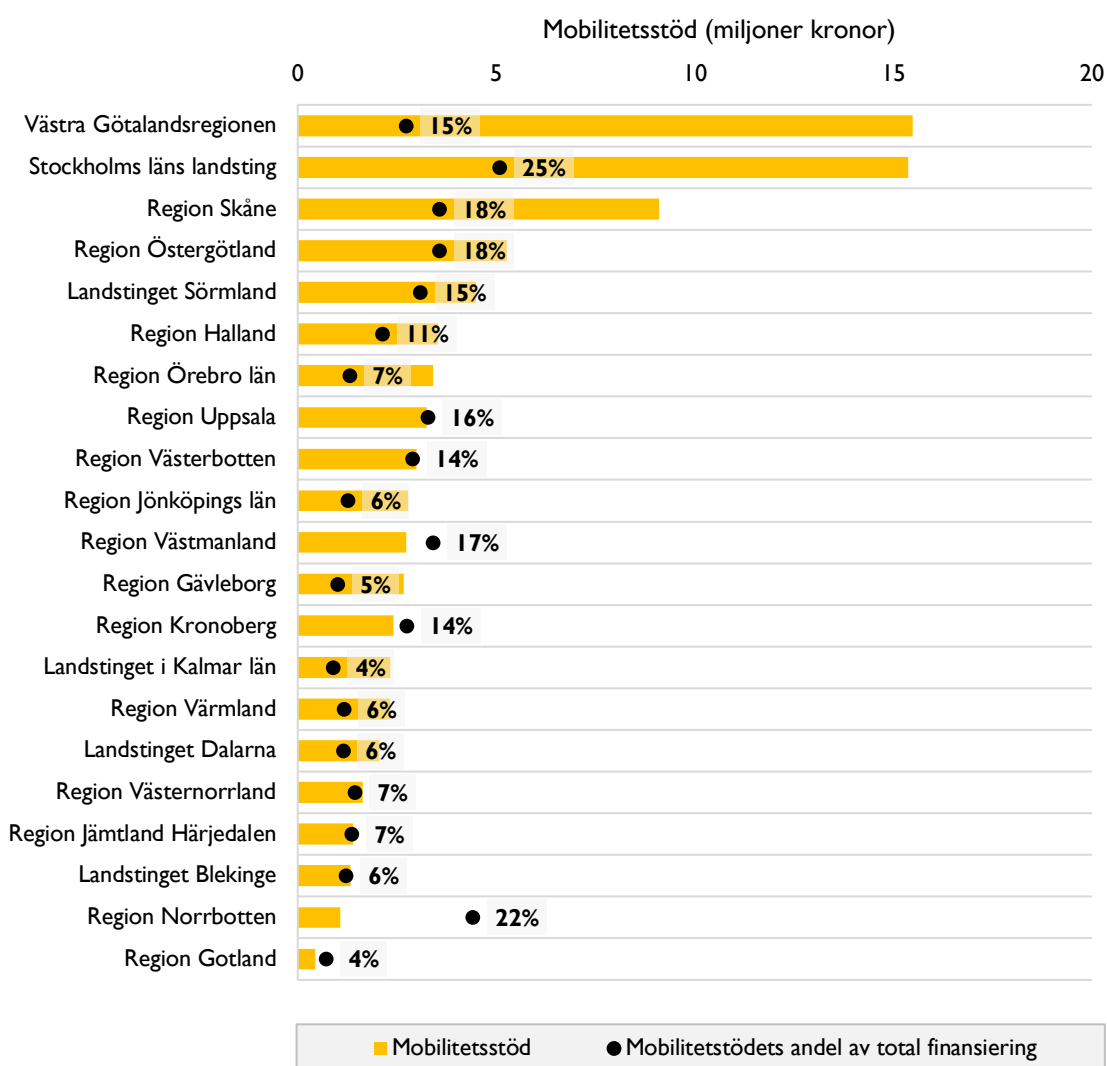
Källa: Folkbildningsrådet.

Västra Götalandsregionen hade de i särklass största utgifterna för folkhögskoleutbildningar under 2017 – över 100 miljoner kronor, motsvarande ungefär 13 procent av samtliga regionala medel för folkhögskoleverksamhet i riket. Stockholm läns landsting (numera Region Stockholm) finansierade folkhögskoleverksamhet med motsvarande 61 miljoner kronor. För fyra regioner uppgick finansieringen till strax över 50 miljoner kronor – Region Gävleborg, Landstinget i Kalmar län



(numera Region Kalmar), Region Örebro län samt Region Skåne. Lägst utgifter för folkhögskoleverksamhet hade Region Norrbotten där finansieringen uppgick till fem miljoner kronor. I genomsnitt utgör mobilitetsstödet tolv procent av regionernas finansiering av folkhögskolor (oviktat genomsnitt). Dock visar även storleken på mobilitetsstödet variation mellan regionerna – se Figur 3 nedan där respektive regions utgifter för mobilitetsstöd under 2017 framgår. I figuren framgår även hur stor andel utgifterna för mobilitetsstöd utgör av respektive regions samlade utgifter för folkhögskoleverksamhet.

Figur 3 – Utgifter för mobilitetsstöd per region 2017



Källa: Folkbildningsrådet (egen bearbetning).

Västra Götalandsregionen samt Stockholm läns landsting hade de största utgifterna för mobilitetsstöd under 2017. Båda regionernas utgifter för mobilitetsstöd uppgick till drygt 15 miljoner kronor. För Stockholm läns landsting utgör utgifterna för mobilitetsstöd en fjärdedel av de totala utgifterna för folkhögskoleverksamhet, vilket är den största andelen bland samtliga regioner. För Västra Götalandsregionen, som har de klart högsta utgifterna för folkhögskolor, utgör mobilitetsstödet 15 procent av den samlade finansieringen av folkhögskolor.



Region Norrbotten har en noterbart stor andel utgifter för mobilitetsstöd (22 procent). Dock beror detta inte på höga nivåer för mobilitetsstöd utan snarare låg total finansiering av folkhögskoleverksamhet.

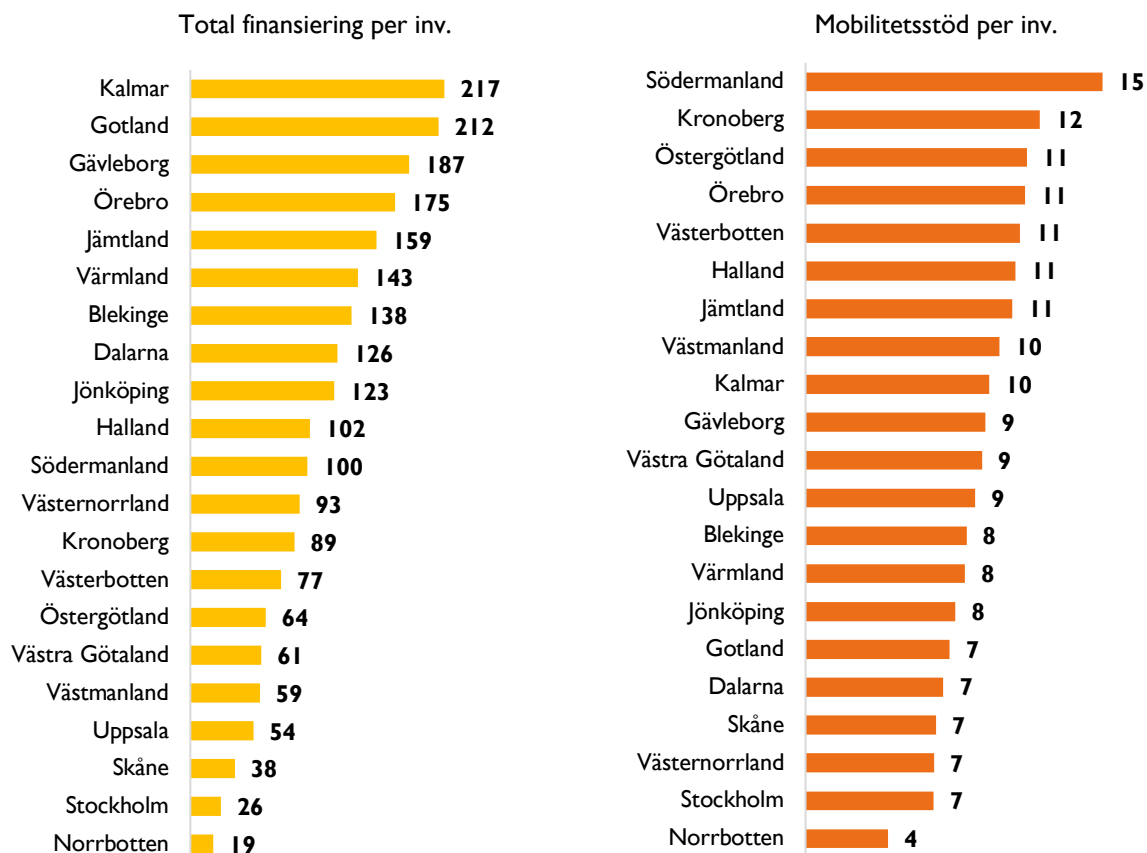
Även om enskilda undantag finns, har större regioner ofta relativt stora utgifter för folkhögskoleverksamhet och mobilitetsstöd. Detta är förstås väntat då större län av naturliga skäl har relativt många folkhögskolor, samt fler individer som kan studera vid skolor i andra län och därmed kvalificera sig för mobilitetsstöd.

I genomsnitt hade regionerna utgifter motsvarande 108 kronor per invånare, men variationen mellan regionerna är stor.⁶ I Figur 4 framgår respektive regions utgifter för folkhögskoleverksamhet per invånare 2017. I det vänstra diagrammet framgår total finansiering per invånare. I det högra framgår utgifter för mobilitetsstöd per invånare.

Landstinget i Kalmar län och Region Gotland har utgifter för folkhögskoleverksamhet som motsvarar över 200 kronor per invånare och år. Lägst utgifter per invånare hade Region Norrbotten – 19 kronor, vilket motsvarar mindre än en tiondel av utgifterna som Landstinget i Kalmar län respektive Region Gotland hade. Region Norrbotten har även lägst utgifter för mobilitetsstöd i relation till befolkningmängden. För Västra Götalandsregionen, som hade de i särklass största totala utgifterna för folkhögskoleverksamhet, uppgick utgifterna till 61 kronor per invånare, vilket är under genomsnittet. I Stockholm läns landsting och Region Skåne motsvarade utgifterna 26 respektive 38 kronor per invånare.

⁶ Dessa 108 kronor motsvarar ett oviktat genomsnitt av regionernas utgifter per invånare. Det viktade genomsnittet uppgår till 73 kronor per invånare.



Figur 4 – Regional finansiering av folkhögskolor (kronor per invånare 2017)

Källa: Folkbildningsrådet och SCB (egen bearbetning).

2.2 Deltagare i folkhögskoleutbildningar

I detta avsnitt beskriver vi utvecklingen för deltagande i folkhögskoleutbildningar, samt flöden av deltagare mellan enskilda län. Vi beskriver även enskilda folkhögskolors attraktionsgrad samt utbildningsverksamhet som bedrivs vid filialenheter i andra län.

Om inte annat anges har dataunderlaget som beskrivs i detta avsnitt tillhandahållits av Folkbildningsrådet. Vi avgränsar sammanställningarna till deltagande i allmänna samt särskilda kurser då dessa är av störst relevans för mobilitetsstödet (även distanskurser inkluderas). Underlaget omfattar kurser som är minst 15 dagar långa.⁷ Vi redovisar unika deltagare per år, skola och kurstyp. Notera att detta innebär att enskilda individer kan medräknas flera gånger vid eventuellt deltagande i fler än en kurstyp och/eller deltagande i utbildning vid fler än en skola. För enkelhetens skull använder vi oss av begreppet ”deltagare” i nedanstående beskrivningar, även om antalet unika individer alltså är något lägre än det redovisade antalet kursdeltagare. Ungefär 20 procent av observationerna utgörs av dubletter – alltså individer som läst vid fler än en skola och/eller fler än en kurs.

⁷ Observera att gränsen på 15 dagar skiljer sig från den gräns på 15 veckor som utgör SKL:s rekommendation om minimilängd på kurser som kvalificerar sig för mobilitetsstöd.



2.2.1 Ökat antal kursdeltagare 2018

År 2018 uppgick antalet kursdeltagare i den studerade populationen till knappt 59 000, se Tabell 3 nedan. Deltagandet i särskilda kurser är vanligare än deltagande i allmänna kurser - en dryg tredjedel av deltagarna läste en allmän kurs, medan övriga två tredjedelar läste en särskild kurs.

Antalet kursdeltagare har ökat under den studerade perioden. Antalet deltagare var nästan 10 000 fler år 2018 jämfört med år 2016. Detta motsvarar en ökning på över 20 procent. Ökningen skedde primärt mellan 2017–2018, och har i stor utsträckning drivits av ett utökat antal platser i särskilda kurser. Mellan 2017–2018 ökade antalet deltagare i särskilda kurser med ungefär 6 000, medan motsvarande ökning av deltagare i allmänna kurser uppgick till drygt 2 000.

Tabell 3 – Deltagare i allmänna samt särskilda kurser

Typ av kurs	2016		2017		2018	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
Allmän kurs	18 945	39%	19 451	38%	21 800	37%
Särskild kurs	29 654	61%	31 119	62%	37 053	63%
Totalt	48 599	100%	50 570	100%	58 853	100%

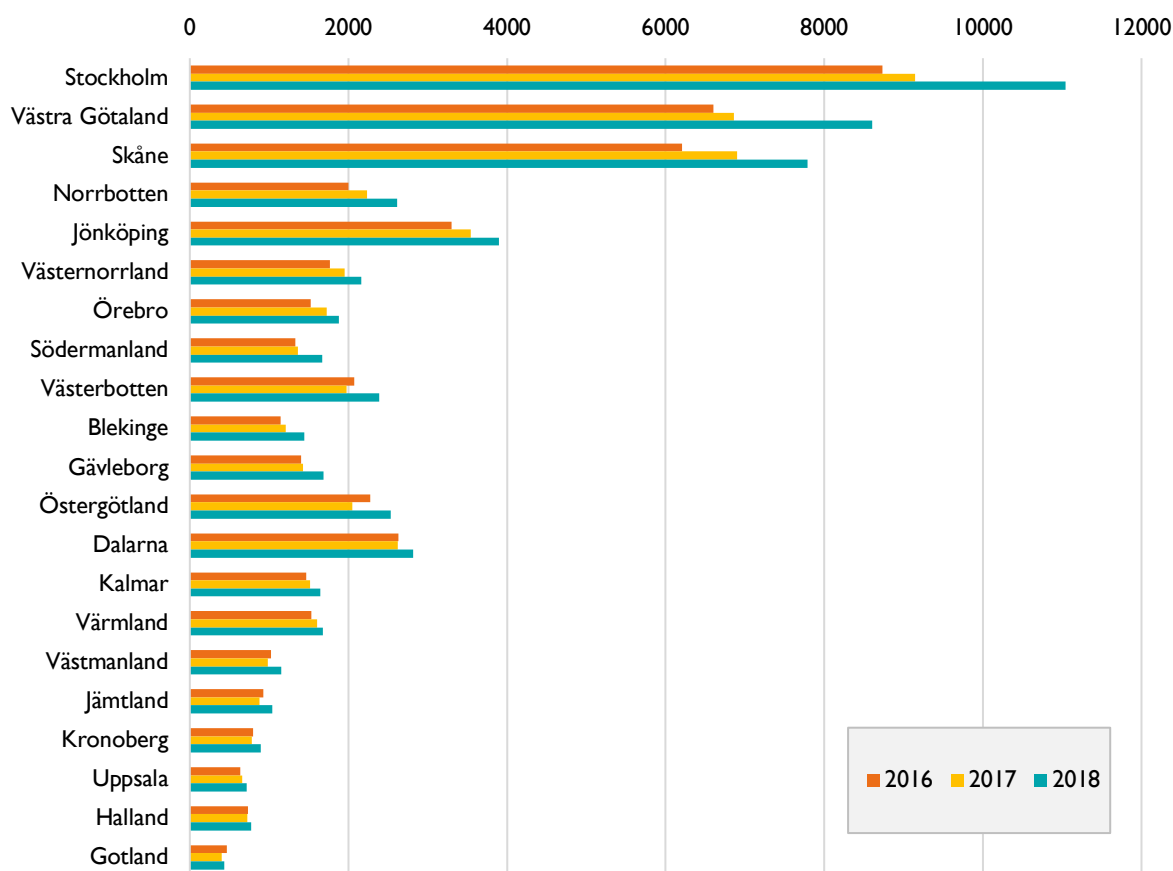
Källa: Folkbildningsrådet (egen bearbetning).

En stor del av de kursdeltagare som tillkommit under 2018 har läst kurser vid folkhögskolor i storstadslän. I storstadslänen har antalet deltagare ökat med ungefär 6 000 mellan 2016–2018, vilket motsvarar 57 procent av den totala ökningen i deltagarantal under denna period. I Stockholms län och Skåne län har deltagarantalet ökat med en fjärdedel. Utvecklingen i Västra Götalands län motsvarar en ökning på 30 procent. Statistiken tyder således på att det är regionerna i dessa län som tagit på sig det största ansvaret för att genomföra den av regeringen beslutade utbyggnaden av folkhögskolan.

Även om ökningen i absoluta tal inte är lika stora i andra län har ökningen i vissa län motsvarat en stor procentuell utveckling. I Norrbottens län har deltagarantalet ökat 30 procent mellan 2016 och 2018. I Blekinge län motsvarar ökningen 26 procent och i Sörmlands län 25 procent.

Noterbart är även att antalet deltagare har ökat i samtliga län, med undantag för Gotlands län. På Gotland finns dock endast en folkhögskola (Gotlands folkhögskola).



Figur 5 – Deltagare i allmän och särskild kurs i respektive län

Källa: Folkbildningsrådet (egen bearbetning).

Not: I figuren har regionerna sorterats efter storlek på förändring i antalet deltagare 2016–2018.

2.2.2 Stora flöden av deltagare mellan län

Inom vissa län utgör individer från andra regioner en stor andel av det totala antalet kursdeltagare. I Figur 6 nedan presenteras antalet samt andelen deltagare från andra län år 2018. Sammanställningen i figuren beskriver utbildningsverksamhet kopplad till länet folkhögskolan är registrerad i, utan hänsyn till om utbildningen bedrivs i andra län vid eventuella filialer.⁸ Deltagares folkbokföringskommun hämtas ur Registret över totalbefolkningen (RTB) i november året innan verksamhetsåret.⁹

Störst antal deltagare från andra län har folkhögskolor i Stockholms län, där 2 600 deltagare (motsvarande ungefär var fjärde deltagare) härstammar från andra län. I Jönköpings län uppgår antalet utomlänsdeltagare till knappt 2 000. Detta motsvarar över hälften av samtliga kursdeltagare vid folkhögskolor i länet. Förutom Jönköping utgör deltagare från andra län över hälften av det totala antalet deltagare i ytterligare fyra län – Västernorrland, Jämtland, Kronoberg samt Uppsala.

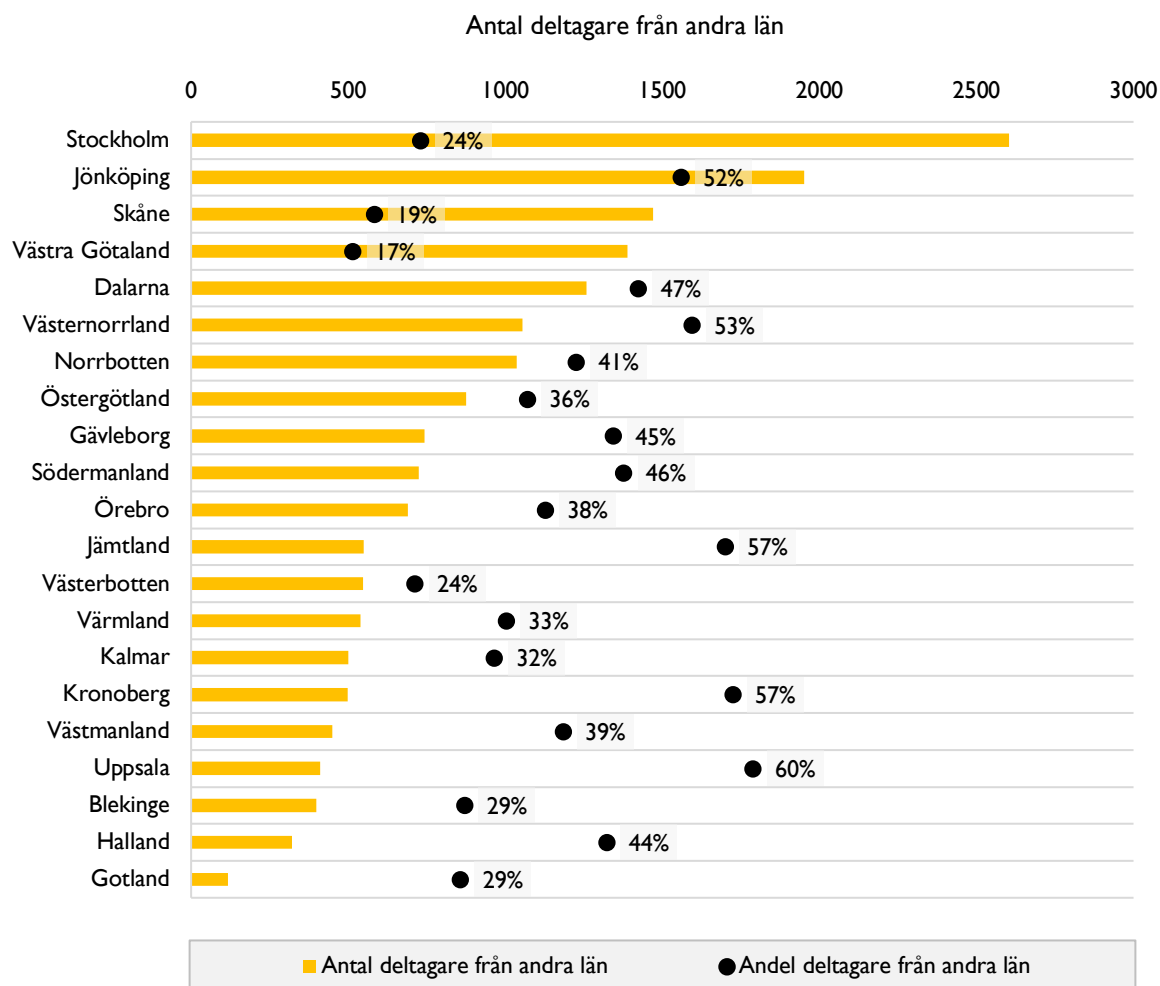
⁸ Frågan om utbildningsverksamhet i andra regioner än det län en folkhögskola är registrerad i behandlas senare i detta kapitel.

⁹ Notera att detta inte motsvarar kraven för mobilitetsstöd som baseras på folkbokföringsadress vid kursstart.



Västra Götalandsregionen, som har störst utgifter för folkhögskoleverksamhet (jmf Figur 2), har samtidigt lägst andel utomlänsdeltagare. Mätt i antal har dock Västra Götalandsregionen relativt många deltagare från andra län.

Figur 6 – Deltagare från andra län 2018

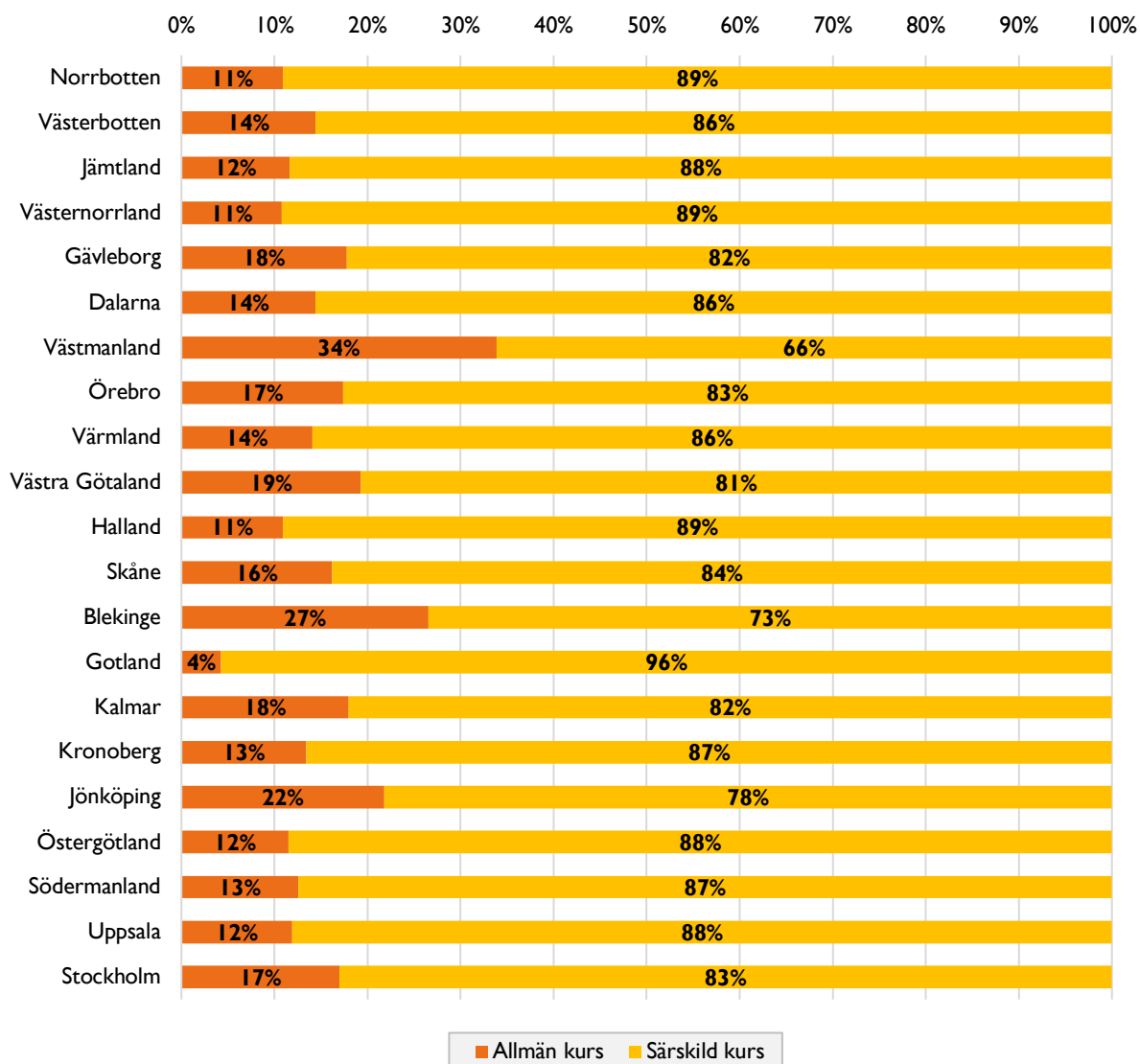


Källa: Folkbildningsrådet (egen bearbetning).

Utomlänsdeltagare läser i stor utsträckning särskilda kurser, se Figur 7. Mönster är återkommande i samtliga län. Detta kan ses som en indikation på att deltagare som läser kurser i andra län ofta lockas av folkhögskolors profilkurser.

Av samtliga utomlänsdeltagare som läser antingen en allmän eller särskild kurs uppgick andelen deltagare i särskilda kurser till 84 procent år 2018. I Västmanland län och Blekinge län är andelen utomlänsdeltagare som läser allmänna kurser jämförelsevis hög, medan motsvarande andel på Gotland är låg. Samtliga dessa regioner har dock relativt få deltagare från andra regioner. Även hos folkhögskolor i Jönköpings län, som har ett relativt stort antal deltagare från andra län, är dock andelen individer som läser allmänna kurser jämförelsevis hög.



Figur 7 – Fördelning av utomlänsdeltagare per kurstyp 2018

Källa: Folkbildningsrådet (egen bearbetning).

Antalet individer som rör sig mellan län för att studera en folkhögskolekurs har ökat något mellan 2016–2018. Dock utgör dessa utomlänsdeltagare en minskande andel av det totala antalet kursdeltagare i folkhögskoleutbildningar. År 2016 utgjorde utomlänsdeltagare 37 procent av samtliga kursdeltagare. År 2018 var motsvarande andel 32 procent – en minskning med fem procentenheter – se Tabell 4.



Tabell 4 – Utomlänsdeltagare

2016		2017		2018	
Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
17 572	37%	17 197	35%	18 135	32%

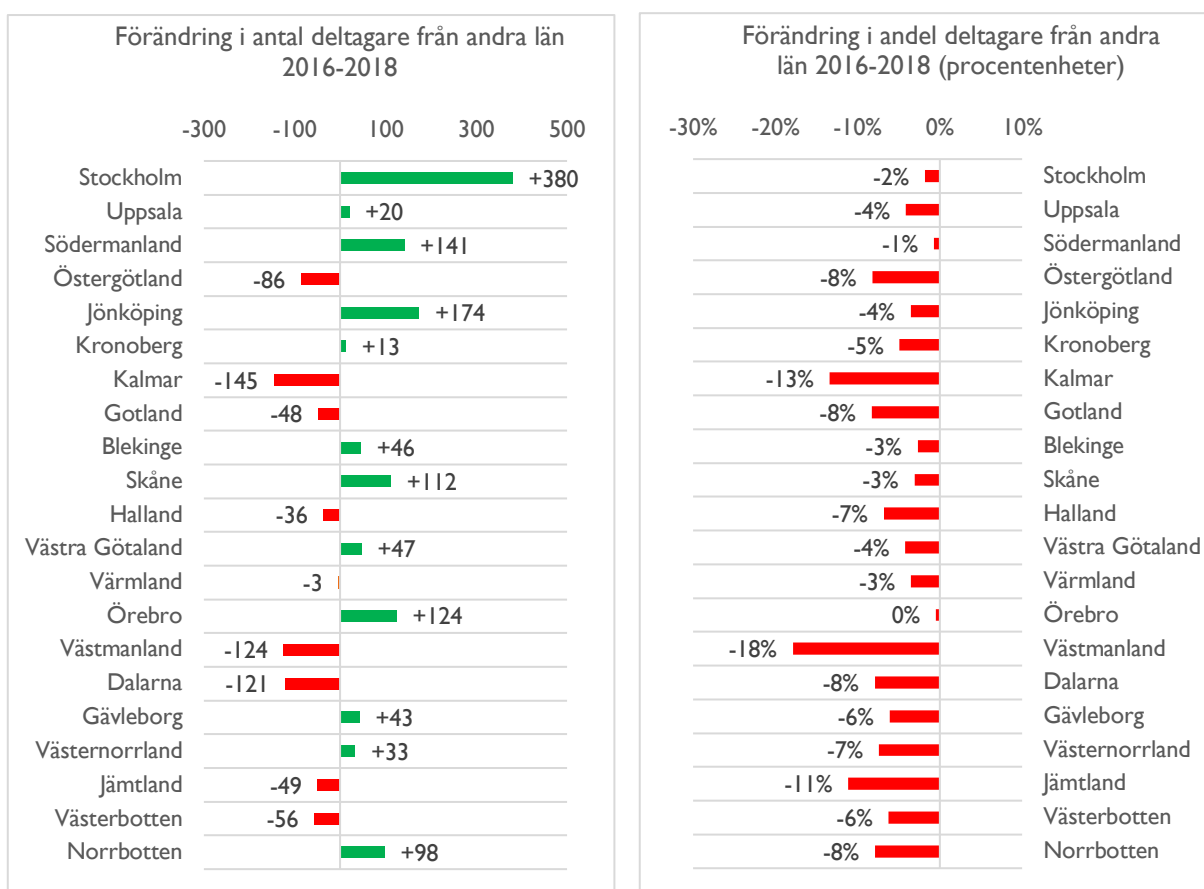
Källa: Folkbildningsrådet (egen bearbetning).

Not: Procentsatserna avser andelen av totalt antal deltagare med registrerad folkbokföringsadress.

Noterbart är även att antalet utomlänsdeltagare minskade med nästan 400 mellan 2016–2017, för att sedan öka med nästan 1 000 mellan 2017–2018. Det ökade *antalet* utomlänsdeltagare kan således härledas till utvecklingen under 2018. Dock ökade det totala antalet deltagare mer procentuellt sett under samma period, vilket innebär att *andelen* utomlänsdeltagare minskade.

Sett ur ett regionalt perspektiv har antalet kursdeltagare från andra län ökat i 12 av 21 län (se Figur 8). Störst ökning i antalet deltagare från andra län har skett i Stockholm, där 380 fler utomlänsdeltagare deltog i kurser under 2018 jämfört med år 2016. Andelen kursdeltagare från andra län har dock minskat i samtliga län. I Västmanlands län har andelen deltagare från andra län minskat med 18 procentenheter. I Kalmar län och Jämtlands län uppgår motsvarande minskning till 13 respektive 11 procentenheter.

Figur 8 – Förändring av antal och andel deltagare från andra län



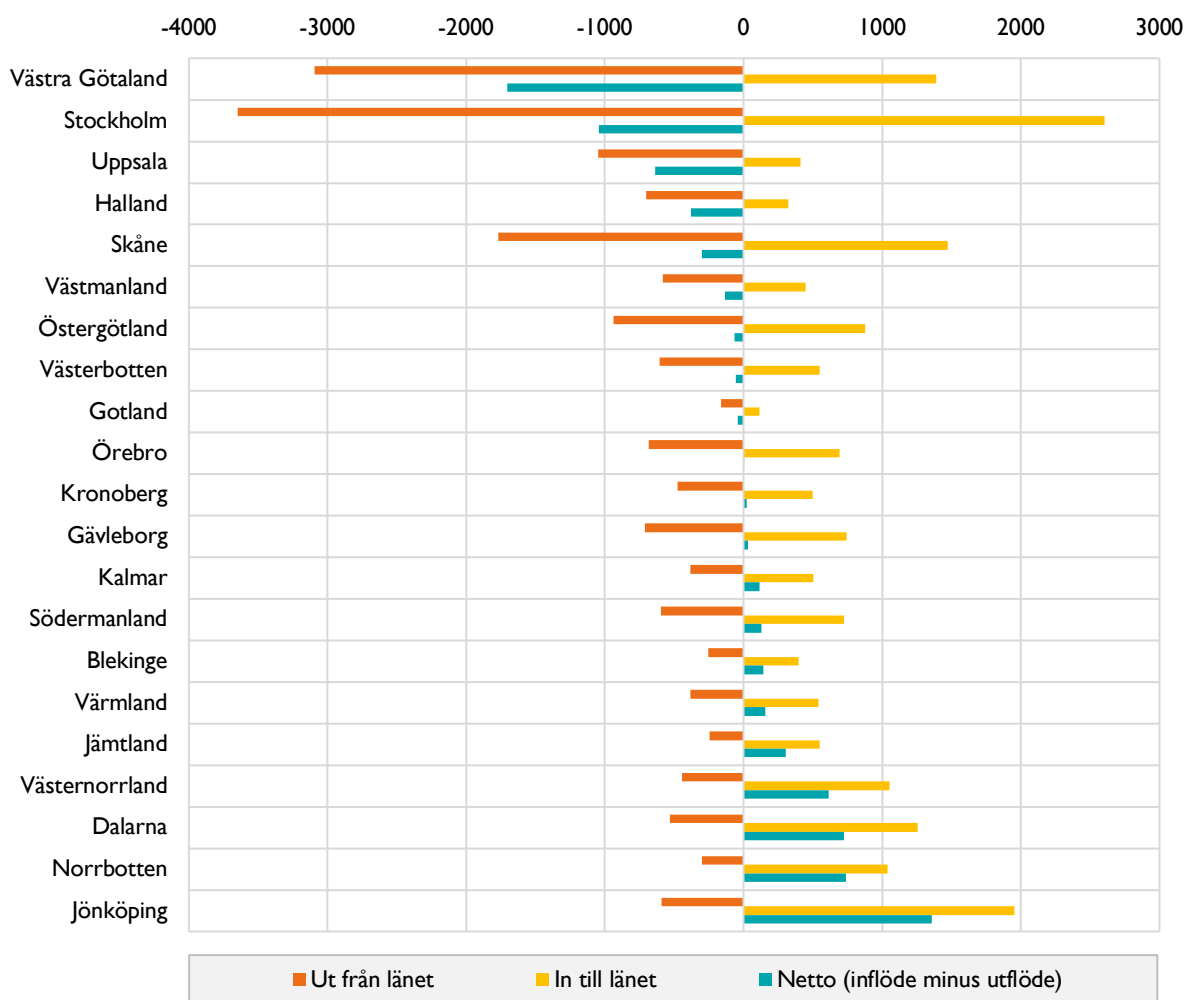
Källa: Folkbildningsrådet (egen bearbetning).



Som beskrivits i ovan rör sig ett stort antal deltagare mellan län för att påbörja en folkhögskoleutbildning på annan ort. Nettoflödet, alltså skillnaden mellan inflöde och utflöde av deltagare för ett län, ger en god bild av huruvida mobilitetsstödet innebär positiva eller negativa ekonomiska effekter för respektive region.¹⁰

I Figur 9 framgår länsvisa inflöden, utflöden och nettoflöden av deltagare. Störst nettoflöden ut ur länet har Västra Götaland, där utflödet av deltagare är ungefär 1 700 högre än inflödet. I Stockholms län är utflödet av deltagare över 1 000 större jämfört med inflödet. Uppsala län har det tredje störst nettoutflödet, men även Hallands län och Skånes län har förhållandevis stora nettoutflöden (för Skåne är dock även inflödet av elever till länet relativt stort).

Figur 9 – Elevflöden in och ut ur respektive län 2018



Källa: Folkbildningsrådet (egen bearbetning).

¹⁰ Som nämnts ovan har information om mobilitetsstöd endast tillhandahållits av 14 av 21 regioner vid tidpunkt för sammanställning av denna rapport. Därför kan ingen heltäckande redovisning göras av detta underlag. Dock är sambandet mellan mobilitetsstöden och deltagarflöden för de regioner som tillhandahållit information om mobilitetsstöd starkt. Ett sätt att mäta samband mellan två variabler är att beräkna en så kallad "korrelationskoefficient", som kan ha ett värde mellan 0 (minimivärde) och 1 (maxvärde). Korrelationskoefficienten mellan mobilitetsstöd och deltagarflöden uppgår till 0,92, vilket tyder på ett mycket starkt samband.



Jönköpings län har det mest positiva nettoflödet av deltagare in till länet – nästan dubbelt så stort som Norrbottens län, som har det näst största nettoflödet in till länet. Inflödet av deltagare som studerar vid en skola registrerad i Jönköpings län är nästan fyra gånger större än utflödet. Även Dalarna, Västernorrland och Norrbotten har relativt stora positiva nettoflöden.

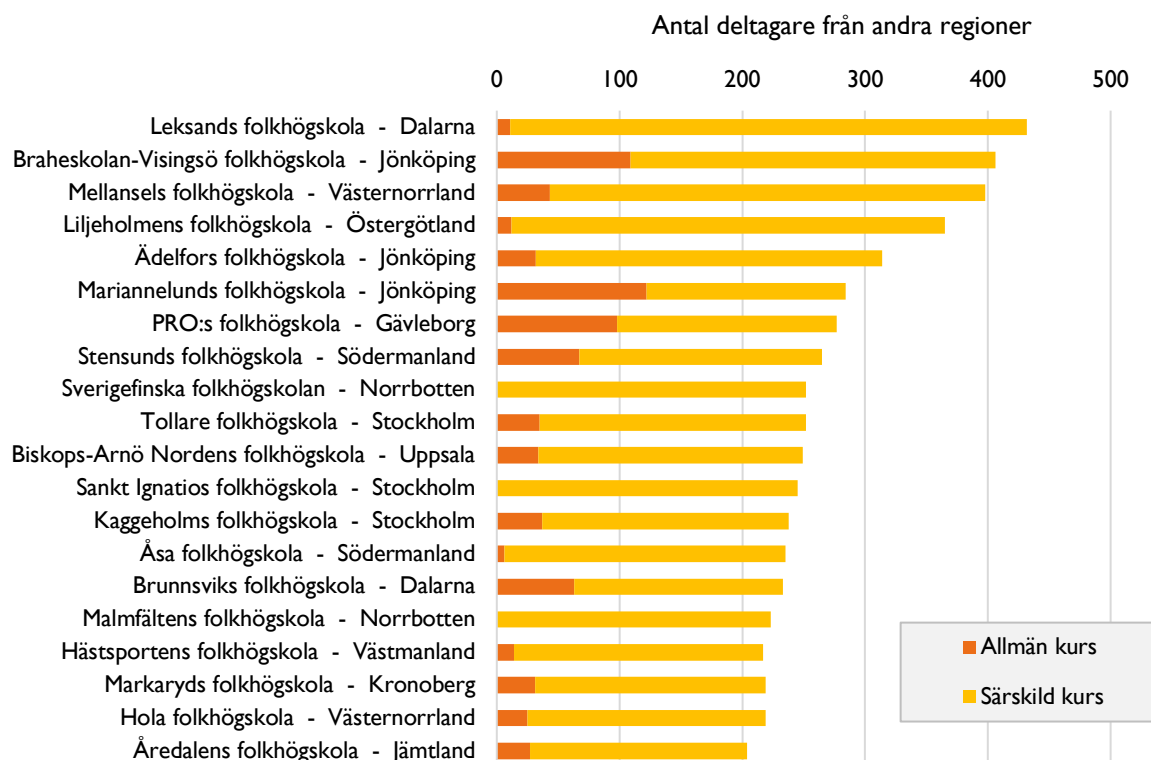
För många län är dock nettoflödet relativt litet. För sex län uppgår nettoflödet till färre än 100 individer – Östergötland, Västerbotten, Gotland, Örebro, Kronoberg samt Gävleborg. Sammanfattningsvis kan vi konstatera att deltagarflödena mellan länen innebär att de finansiella flödena går ungefär jämnt ut för de flesta regioner. Dock är konsekvenserna stora – antingen positivt eller negativt – för ett fåtal regioner.

2.2.3 Vissa folkhögskolor attraherar ett stort antal utomlänsdeltagare

Individer kan välja att läsa en utbildning i andra län än hemlänet av många olika orsaker. Vissa kan exempelvis välja att flytta till ett annat län av privata skäl, medan andra attraheras av kurser som endast erbjuds vid specifika skolor runt om i landet.

I figuren nedan framgår de 20 folkhögskolor som attraherat störst antal deltagare från andra län än det egna (sammanställningen utgår från länet som folkhögskolan är registrerad i och inte var utbildningen utförs). Noterbart är att deltagande i särskilda kurser är det absolut vanligaste skälet att läsa en folkhögskolekurs vid en skola i ett annat län. Som nämnts i avsnitt 2.2.2 indikerar detta att utomlänsdeltagare i stor utsträckning attraheras av folkhögskolors profilkurser.

Figur 10 – Folkhögskolor med störst antal utomlänsdeltagare



Källa: Folkbildningsrådet (egen bearbetning).

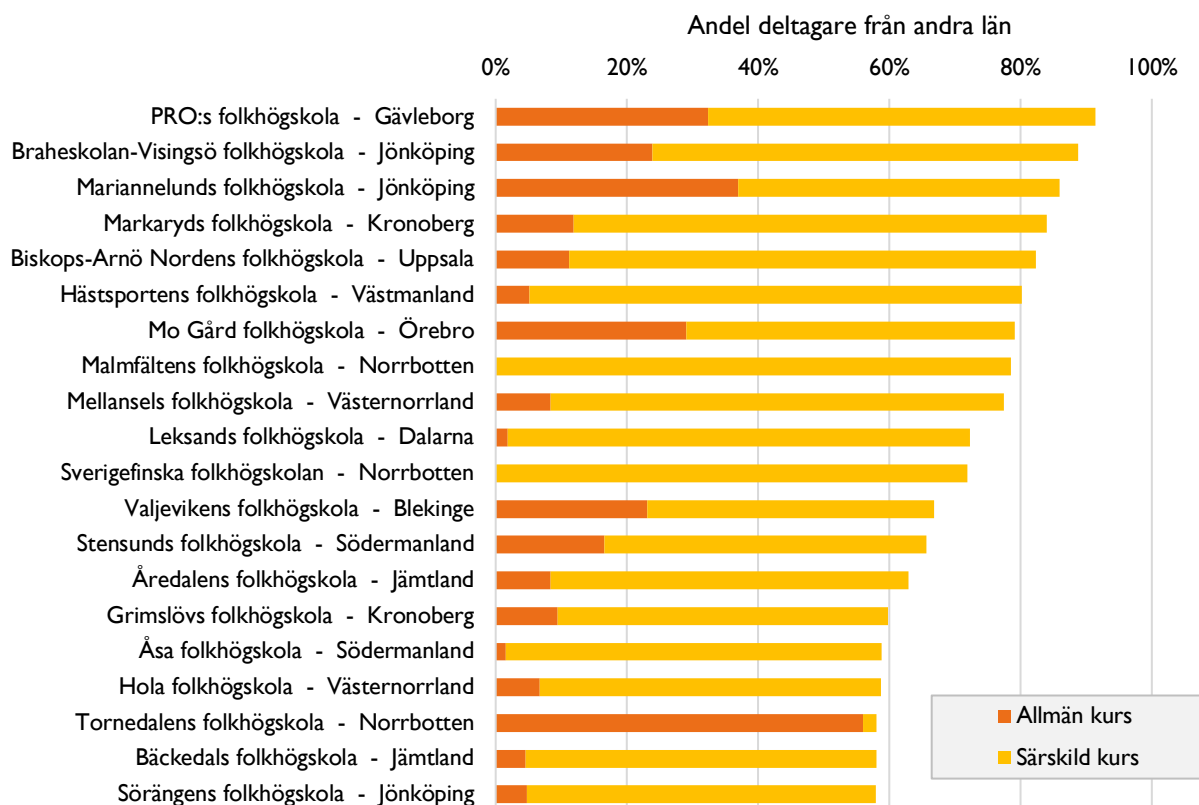


Folkhögskolan med störst antal deltagare från andra län är Leksands folkhögskola i Dalarna. Denna skola är även en av de största i Sverige sett till det totala antalet deltagare. Vid denna skola bedrivs bland annat utbildningar inom design och hantverk. Vid Braheskolan–Visingsö folkhögskola bedrivs flera utbildningar med inriktning mot språkkunskap. Inom ramen för vissa utbildningar som anordnas vid denna skola är det även möjligt att genomföra studierna utomlands. Mellansels folkhögskola i Västernorrland har ett stort antal utbildningar inom musik. Även Liljeholmens folkhögskola i Östergötland erbjuder utbildningar med musikinriktning, men även kurser med religiös koppling. Älders folkhögskola har ett brett kursutbud innefattandes bland annat dataspelsutveckling och en yrkesutbildning för hälso- och friskvårdscoachning.

Noterbart är att tre av sex skolor med störst antal utomlänsdeltagare är belägna i Jönköpings län. I figuren nedan framgår de 20 folkhögskolor med störst *andel* deltagare från andra län (återigen utgår vi från i vilket län folkhögskolan är registrerad). I sex skolor kommer minst 80 procent av deltagarna från andra län. I 14 skolor kommer över 60 procent av deltagarna från andra län.

Störst andel deltagare från andra län har PRO:s folkhögskola som är registrerad i Gävleborgs län. Folkhögskolan bedriver olika typer av verksamheter riktade mot äldre personer. Vid Marielunds folkhögskola erbjuds ett flertal kurser inom bibellära. Vid Markaryds folkhögskola i Kronobergs län bedrivs bland annat utbildningar inom gaming, personlig tränare samt teater och dans. Vid Biskops Arnö folkhögskola erbjuds kulturinriktade kurser inom bland annat dramatik, foto och författarskap.

Figur 11 – Folkhögskolor med störst andel elever från andra län



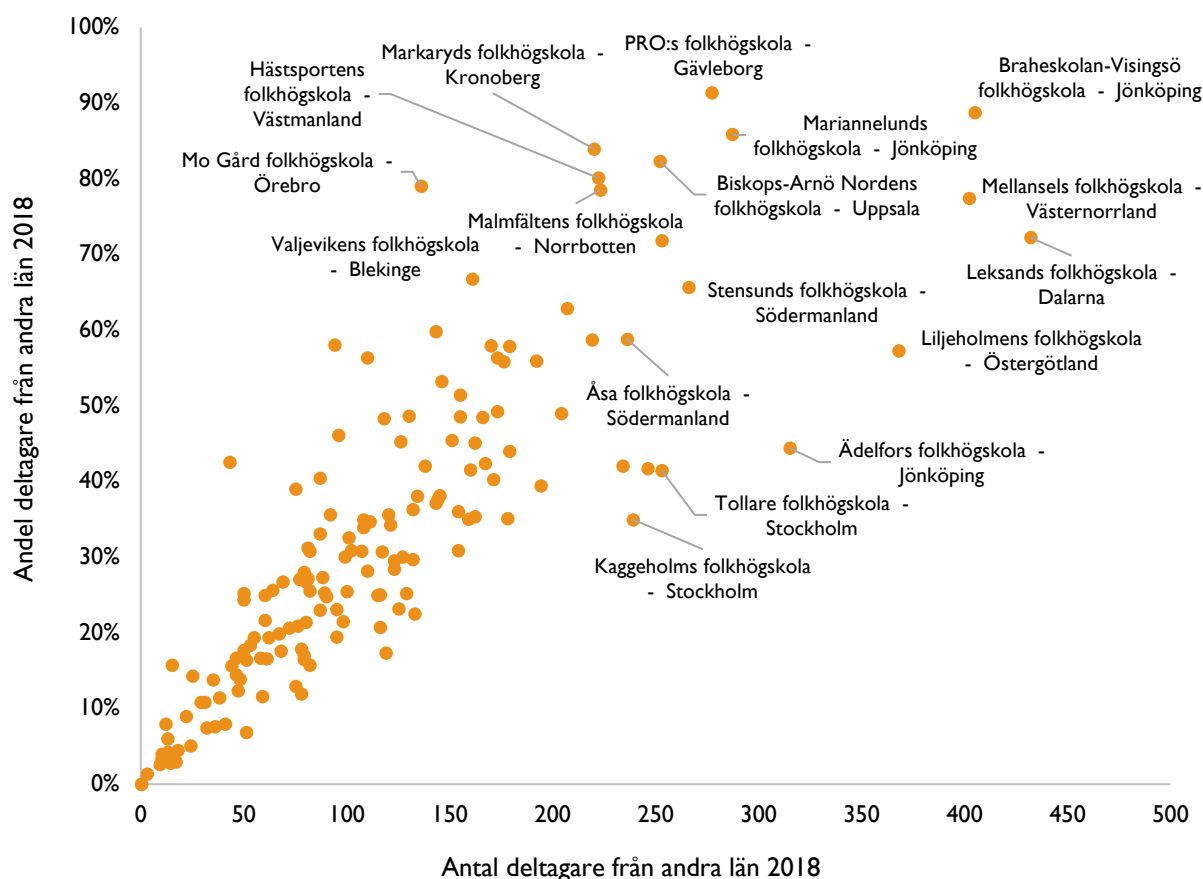
Källa: Folkbildningsrådet (egen bearbetning).



Av naturliga skäl samvarierar antalet deltagare från andra län med det totala antalet deltagare vid en folkhögskola. Ju större skola desto större möjlighet att ta emot deltagare även från andra län. Sambandet varierar dock mycket mellan enskilda skolor, där vissa har en mycket stor andel deltagare från andra län medan vissa har en mycket liten andel.

I figuren nedan illustreras sambandet mellan antalet och andelen kursdeltagare från andra län 2018. Skolor som befinner sig i det övre högra hörnet av diagrammet har både ett stort *antal* elever från andra län, samtidigt som dessa utomlänsdeltagare utgör en stor *andel* av det totala antalet kursdeltagare vid respektive skola. Även om de flesta skolor ligger relativt långt ner till vänster finns det alltså skolor som attraherar ett stort antal utomlänselever samtidigt som dessa utgör en stor andel av det totala antalet elever. Detta indikerar att det finns en variation i mobilitetsstödet betydelse som finansieringskälla mellan olika folkhögskolor.

Figur 12 – Samband mellan antal och andel elever från andra län



Källa: Folkbildningsrådet (egen bearbetning).

Många mobila elever tycks söka sig till särskilda kurser som troligen bara ges på ett fåtal folkhögskolor i landet. Beroende på hur folkhögskolornas övriga inkomster ser ut, kan således mobilitetsstödet potentiellt spela en viktig roll för att finansiera dessa jämförelsevis smalt inriktade kurser.



2.2.4 Folkhögskolor kan vara verksamma i flera län

Som beskrivits i avsnittet ovan utgör deltagare från andra län en viktig rekryteringsbas för många folkhögskolor. Sammanställningarna baserades på sambandet mellan deltagares hemlän och länet folkhögskolan är registrerad i, vilket är en parameter som ligger till grund för utbetalningar av mobilitetsstöd. Om kursdeltagaren är folkbokförd i ett annat län än folkhögskolan vid kursstart erhåller skolan mobilitetsstöd från individens hemlän. Genom filialverksamhet kan en enskild skola dock bedriva utbildningsinsatser över hela landet. Således kan en hypotetisk situation uppstå där en region betalar mobilitetsstöd för deltagare som studerar vid en folkhögskolefilial i det egna länet.

För att möjliggöra en bild av var enskilda folkhögskolor bedriver utbildningsverksamhet har Folkbildningsrådet tillhandahållit information om genomförda deltagarveckor per kurskommun 2018.¹¹ Sammantaget utfördes ungefär 28 000 av 1 100 000 deltagarveckor i andra län än det län folkhögskolan är registrerad i, vilket motsvarar ungefär 2,6 procent av det totala antalet deltagarveckor.¹²

Ungefär två tredjedelar av deltagarveckorna som utförs i andra län utgörs av särskilda kurser, medan resterande deltagarveckor består av allmänna kurser. Detta innebär en överrepresentation av särskilda kurser bland deltagarveckor som genomförs i andra län – på nationell nivå är antalet deltagarveckor ungefär lika stora för de båda kursstyperna.

Tabell 5 – Antal deltagarveckor i allmänna samt särskilda kurser 2018

Typ av kurs	Skollän	Annat län	Totalt	Andel kursveckor i andra län
Allmän kurs	512 754	9 545	522 299	1,8 %
Särskild kurs	557 166	18 473	575 639	3,2 %
Totalt	1 069 920	28 018	1 097 938	2,6 %

Källa: Folkbildningsrådet (egen bearbetning).

Ett relativt litet antal skolor ansvarar för en stor andel av deltagarveckorna som genomförs i andra län. År 2018 bedrev 30 folkhögskolor - motsvarande ungefär en femtedel av samtliga folkhögskolor i Sverige - utbildningsverksamhet i andra län än det län skolan är registrerad i. I Figur 13 beskrivs de 15 folkhögskolor som år 2018 ansvarade för flest antal deltagarveckor i andra län än länet skolan är registrerad i.

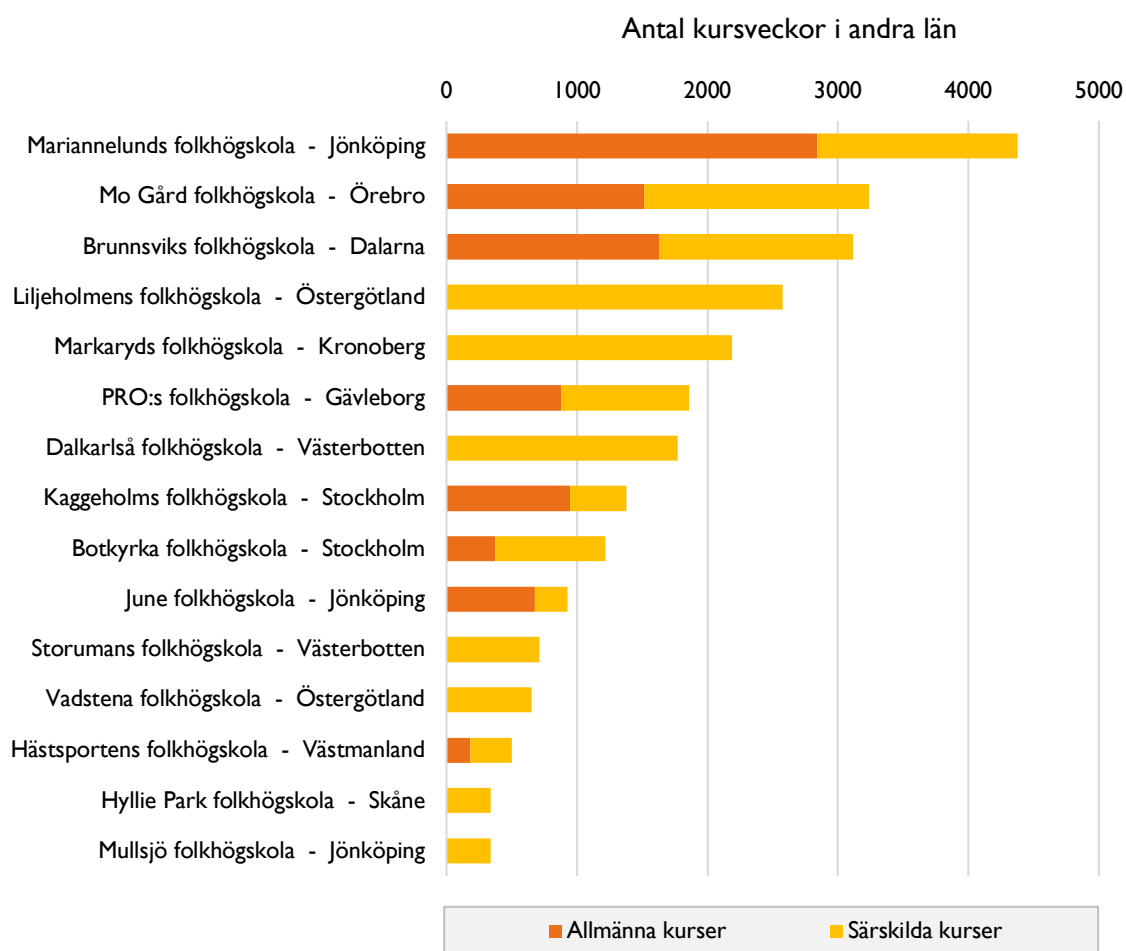
¹¹ Kurskommun registreras för långa kurser som huvudsakligen bedrivs utanför skolans hemkommun.

¹² Det har utifrån dataunderlaget som bearbetats inom ramen för denna analys dock inte varit möjligt att identifiera hemort för deltagare vid filialer i andra regioner.



Fem folkhögskolor står för över hälften av de deltagarveckor som genomförs utanför respektive skolas hemlän. Flest antal kursveckor i andra län genomfördes av Mariannelunds folkhögskola, som är belägen i Jönköpings län. Skolan har bland annat en filial i Linköping där ettåriga kurser anordnas för deltagare som har svenska som andraspråk. Skolan anordnar även kurser i Göteborg.¹³ Mo Gårds Folkhögskola är en teckenspråkig skola som har sitt hemsäte i Örebro. Utbildningen bedrivs dock på ytterligare tre orter: Stockholm, Göteborg samt Åkarp i Skåne. Brunnsvik Folkhögskola bedriver bland annat utbildningar inom sång och musik och har verksamhet i Borlänge, Gävle samt Ludvika.

Figur 13 – Antal kursveckor i andra län per folkhögskola 2018



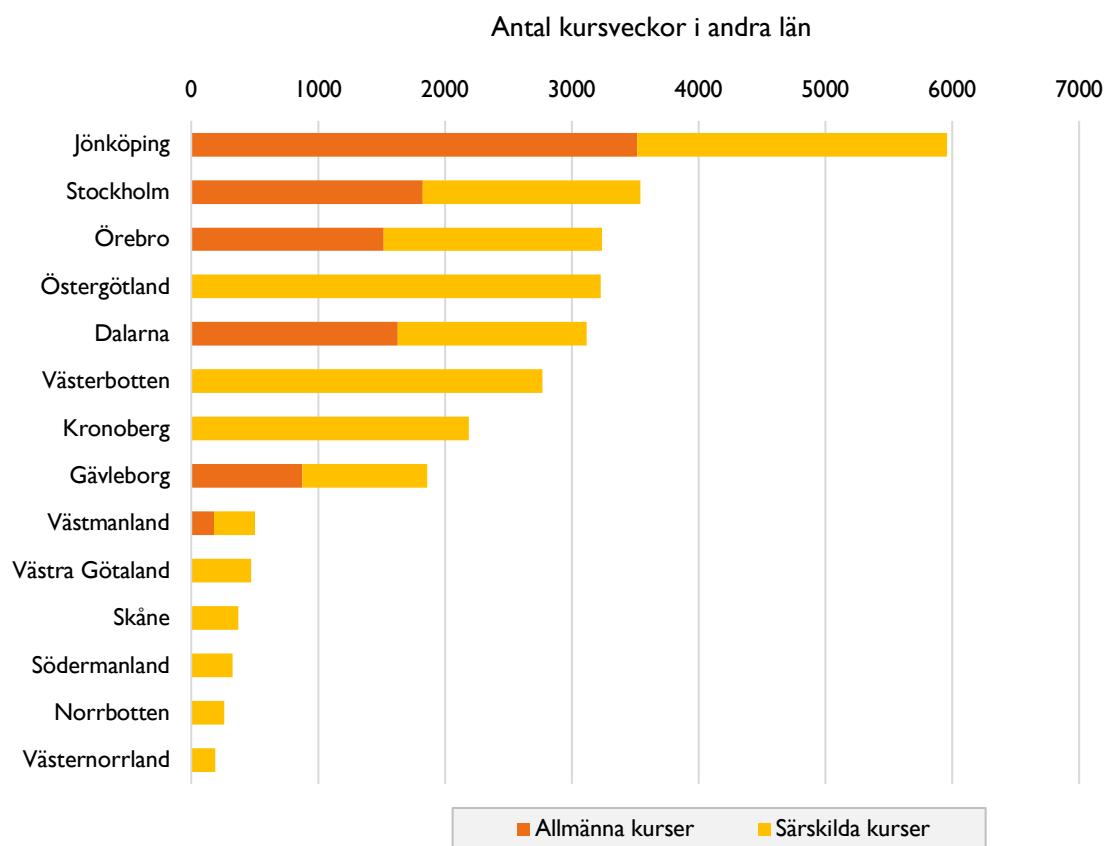
Källa: Folkbildningsrådet (egen bearbetning).

¹³ En del av skolans aktiviteter i Göteborg knopps under 2019 av och formeras under den självständiga folkhögskolan Vinga.



I Figur 14 nedan framgår antalet deltagarveckor vid folkhögskolor där utbildning sker utanför det egna länet. Exempelvis stod folkhögskolor registrerade i Jönköpings län för ungefär 6 000 utbildningsveckor som genomfördes i andra län. En enskild skola – Mariannelunds folkhögskola – stod för över två tredjedelar av dessa utomlänskursveckor. I Stockholms län bedrev åtta olika folkhögskolor kursverksamhet i andra län under 2018.

Figur 14 – Antal kursveckor i andra län per folkhögskolors hemlän 2018



Källa: Folkbildningsrådet (egen bearbetning).

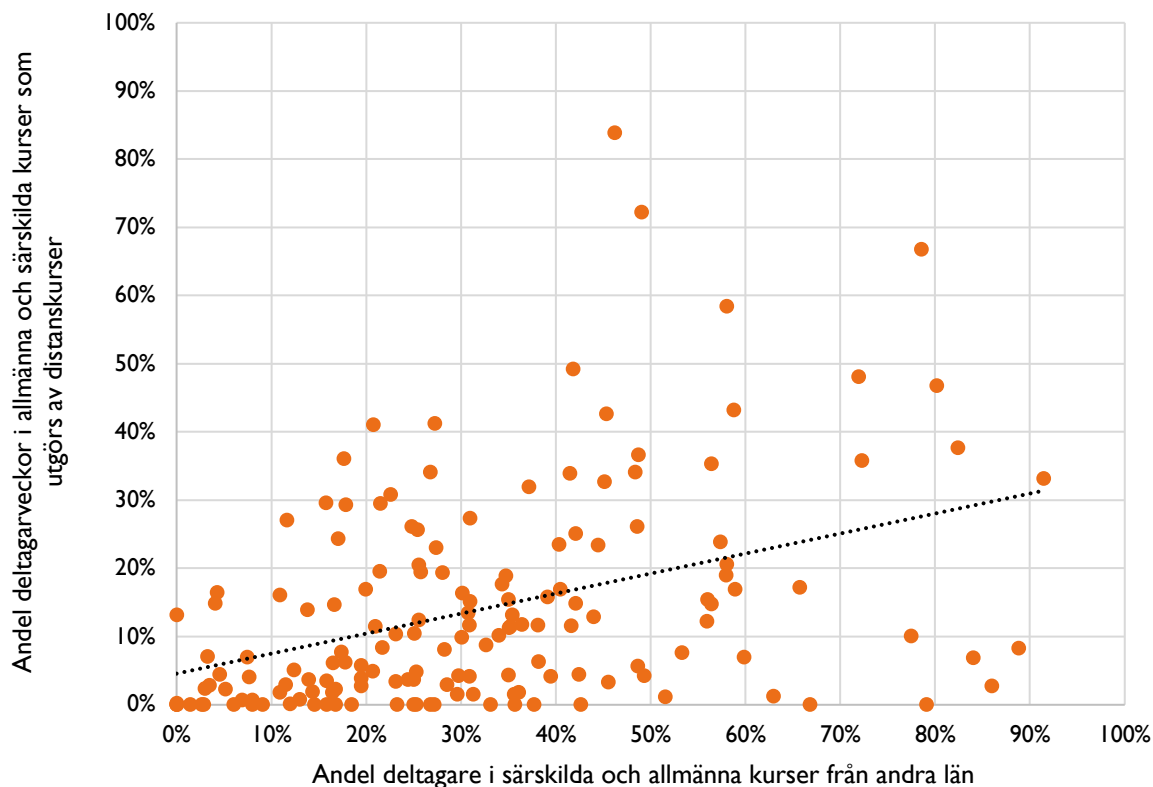
2.2.5 Stor variation i utbud av distanskurser

Mobilitetsstöd betalas inte enbart ut för deltagare som läser en kurs på plats i en annan region. Även distanskurser kan utgöra underlag för utbetalning av mobilitetsstöd – trots att en individ alltså inte är ”mobil” på så vis att man rent fysiskt rör sig mellan län. Totalt sett utfördes 13 procent av deltagarveckorna i allmänna och särskilda kurser år 2018 via distanskurser. På skolnivå uppgick medianvärdet för andelen deltagarveckor i allmänna och särskilda kurser som genomförs på distans till nio procent, men variationen är stor mellan olika skolors distanskursverksamhet.

Vi kan utifrån dataunderlaget som används i denna studie inte identifiera i vilket län en individ som läser en distanskurs är bosatt. Dock kan en viss samvariation på skolnivå observeras mellan andelen utomlänsdeltagare och andelen kursveckor som sker på distans (se den streckade trendlinjen i figuren), se Figur 15. Denna samvariation beror i dock i stor utsträckning på enstaka skolor med relativt stor andel distanskursverksamhet.



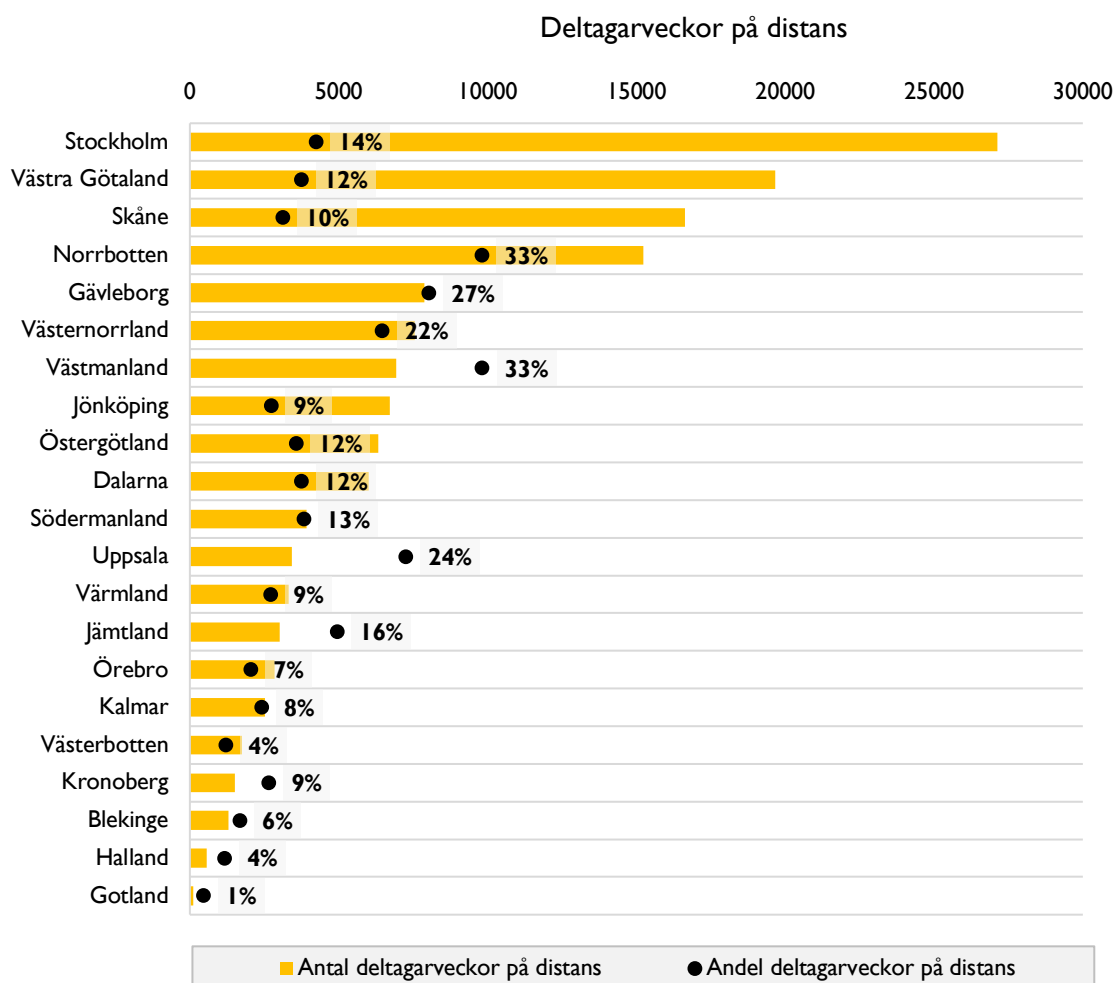
Figur 15 – Samband mellan utomlänsdeltagare och distanskurser 2018



Källa: Folkbildningsrådet (egen bearbetning)

Ett tydligt mönster är att många skolor med hög andel distanskursverksamhet är belägna i relativt nordligt belägna län. Av de tio skolor med högst andel deltagarveckor per distans är sex belägna i Norrland – en tydlig överrepresentation. Samma mönster återfinns delvis på länsnivå. Andelen deltagarveckor i allmänna och särskilda kurser som genomförs på distans är störst i Norrbottens respektive Västmanlands län (se figuren nedan). *Antalet* deltagarveckor som utförs på distans är dock dubbelt så högt i Norrbottens län jämfört med Västmanlands län.

Störst antal deltagarveckor på distans totalt sett utfördes under 2018 vid folkhögskolor registrerade i någon av de tre storstadslänen. Sett i relation till det totala antalet deltagarveckor ligger distansverksamheten i dessa län dock runt genomsnittet på 13 procent.

Figur 16 – Antal och andel deltagarveckor på distans 2018 (allmänna och särskilda kurser)

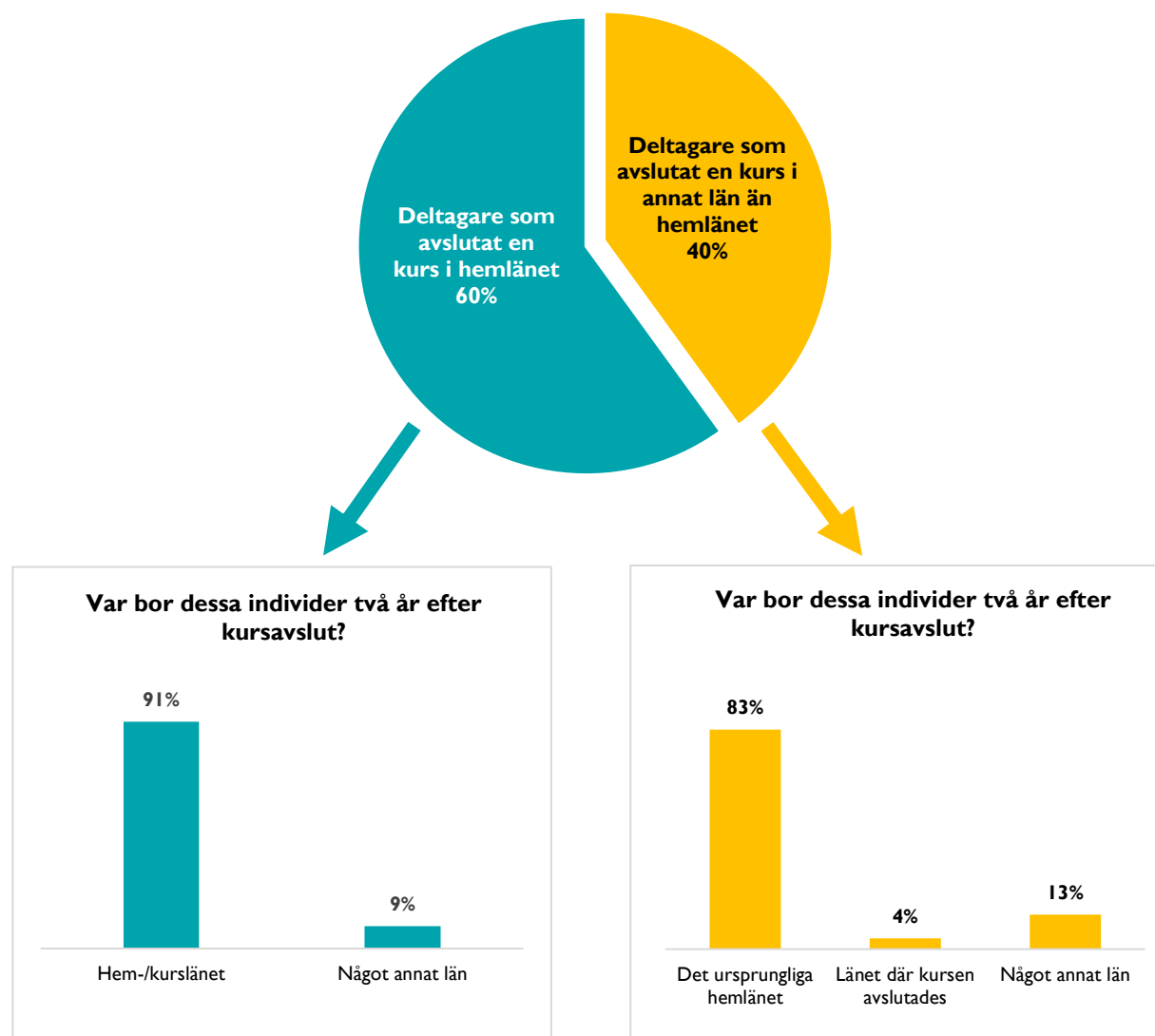
Källa: Folkbildningsrådet (egen bearbetning)

2.3 De flesta deltagare återvänder till sitt hemlän efter studier

I detta avsnitt redogör vi för i vilken utsträckning utomlänsdeltagare etablerar sig i länet de läser en folkhögskolekurs i. Vi tar utgångspunkt i deltagare som slutfört en allmän eller särskild kurs under 2016. Vi har följt dessa individers flyttmönster för att kartlägga i vilken utsträckning de två år senare, år 2018, bosatt sig i länet de läst en kurs i eller om de är bosatta i sitt ursprungliga hemlän (eller om de flyttat till ett helt annat län). Observera att vi i denna analys utgår från länet där kursutförandet sker, oaktat om detta sker i samma län där folkhögskolan är registrerad eller om utbildningen genomförs vid en filial i ett annat län. Hemlän definieras som det län individen är folkbokförd i vid kursstart. Då mobilitetsstöd även kan utgå för distanskursverksamhet inkluderar vi även sådana kurser i sammanställningen – även om deltagaren i fråga inte rör sig fysiskt mellan län.



Figur 17 – Deltagares flyttmönster



Källa: SCB (egen bearbetning).

I Figur 17 sammanfattas kursdeltagares flyttmönster efter avslutat kursdeltagande. I cirkeldiagrammet överst i sammanställningen framgår andelen deltagare som år 2016 avslutat en kurs i antingen det egna länet eller ett annat län. 40 procent avslutade en utbildning i ett annat län än i hemlänet. Övriga 60 procent avslutade således en kurs i sitt hemlän.

Av de deltagare som år 2016 slutfört en kurs i ett annat län än hemlänet var 83 procent fortfarande folkbokförda i hemlänet två år senare. Endast fyra procent var folkbokförda i samma län som kursen slutfördes i.¹⁴ Resterande 13 procent var folkbokförda i ett annat län. Det innebär att mobilitetsstödet således primärt bidrar till finansiering av temporära flöden av individer mellan län. De flesta utomlänsdeltagare är efter kursavslut bosatta i sitt ursprungliga hemlän.

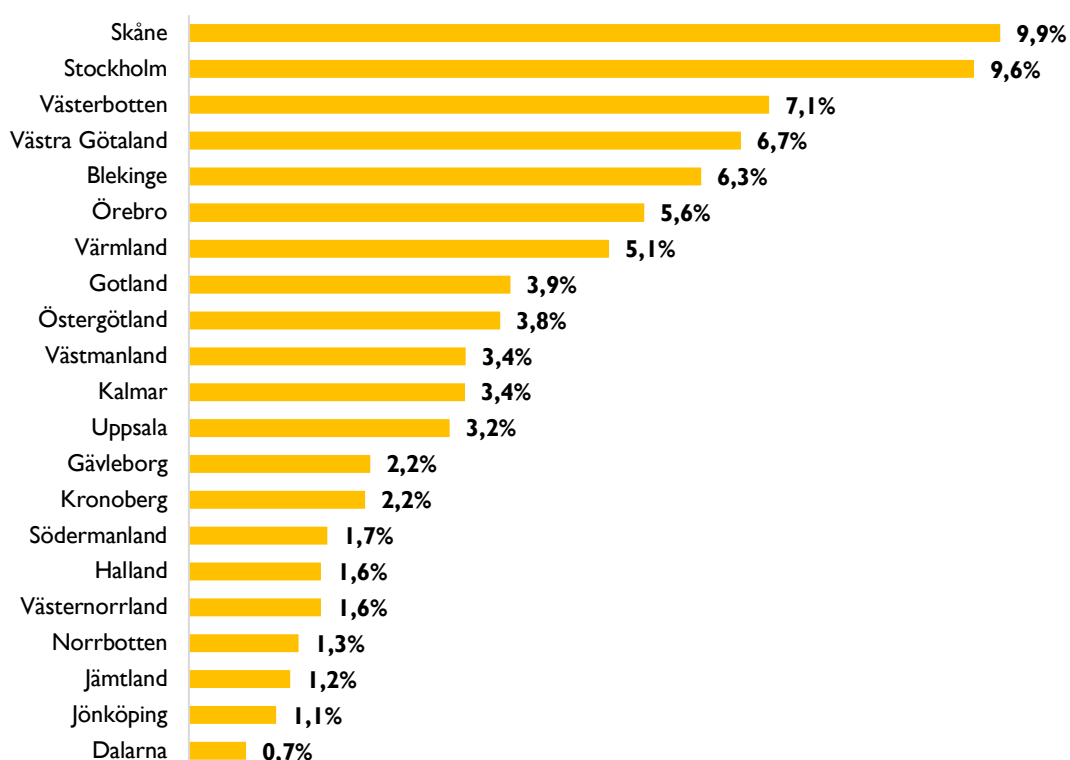
¹⁴ Detta motsvarar knappt två procent av samtliga individer som avslutat en kurs år 2016.



Dock bör noteras att mönstret som framgår i figuren inte beskriver kausala effekter av kursdeltagandet – en individ kan välja att etablera sig i ett specifikt län av många olika anledningar och inte enbart som en följd av de studier som genomförts.

Mönstret som beskrivits i Figur 17 skiljer sig något mellan olika län. I Figur 18 nedan redogörs för flyttmönster per skollän. Figuren beskriver hur stor andel av deltagare från andra län som år 2018 är folkbokförda i respektive skollän efter kursavslut.

Figur 18 – Andel deltagare som år 2018 var folkbokförda i skollänet, av totalt antal utomlänsdeltagare år 2016 i skollänet



Källa: SCB (egen bearbetning).

Relativt många deltagare som läser en kurs i ett storstadslän etablerar sig i respektive län kursen utförs i. Ungefär var tionde deltagare från andra län stannar kvar i Skånes län samt Stockholms län. I Västra Götalands län stannar ungefär sju procent av deltagarna kvar i länet. Dock är andelen individer som stannar kvar i Västerbottens län något högre än i Västra Götaland. Noterbart är att relativt få individer stannar kvar i Jönköpings län efter avslutat kursdeltagande.



2.4 Sammanfattande slutsatser

I detta avsnitt ges en sammanfattande beskrivning av kapitlets primära resultat och slutsatser.

Mobilitetsstödet i relation till övrig finansiering

- Mobilitetsstödet utgör en relativt liten del av folkhögskolornas finansiering på aggregerad nivå (både totalt och sett till den regionala finansieringen). Andelen utomlänsdeltagare varierar dock stort mellan olika skolor, vilket även innebär att mobilitetsstödet betydelse som finansieringskälla skiljer sig mellan olika skolor.
- De flesta mobila elever läser särskilda kurser, där det konkreta kursinnehållet ofta erbjuds på ett begränsat antal skolor i landet. Detta kan ses som en indikation på att mobilitetsstödet bidrar till att understödja, och i längden skapar incitament för att bedriva, smalare kursverksamhet. Detta då smalt inriktade kurser ofta är beroende av en rekryteringsbas som sträcker sig över hela landet.

Flödet av mobilitetsstöd och deltagare mellan län

- Cirka två tredjedelar av regionerna går i stort sett plus minus noll på mobilitetsstödet. Det innebär att de betalar ut ungefär lika mycket mobilitetsstöd till utomlänshögskolor som folkhögskolor i deras respektive län får från andra regioner.
- Storstadslänen (Västra Götaland, Skåne samt Stockholm) har, tillsammans med Uppsala och Halland ett nettoutflöde av deltagare. Det innebär att regionerna i dessa län betalar ut mer mobilitetsstöd än vad deras folkhögskolor får tillbaka från andra regioner. Nettoutflödet är störst i Västra Götalands län och Stockholms län.
- Jönköpings län, följt av Norrland, Dalarna och Västerbotten, har ett nettoinflöde av deltagare. Det innebär att regionerna i dessa län betalar ut mindre mobilitetsstöd än vad deras folkhögskolor får tillbaka från andra regioner.
- De ekonomiska konsekvenserna av mobilitetsstödet kan belysas med ett räkneexempel. Om vi utgår från nivån på mobilitetsstödet år 2017, och antar att stödet följer samma mönster som deltagarflödet mellan län, omfördelas 45 miljoner kronor i nettosummor. De tre regioner med störst nettoutflöden av deltagare har nettoutgifter motsvarande 15 miljoner kronor. Samtidigt har de tre regioner med störst nettoinflöden av deltagare nettointäkter motsvarande en lika stor summa – 15 miljoner kronor. Mellan övriga 15 regioner omfördelas nettointäkter/-utgifter motsvarande resterande 15 miljoner kronor.
- Mobilitetsstödet betalas också ut till filialverksamhet. Folkhögskolor registrerade i Jönköpings län bedrev utbildning i andra län motsvarande 6 000 deltagarveckor, vilka med stor sannolikhet genomfördes av individer som ej är skrivna i Jönköpings län utan rekryteras lokalt. Utifrån ett antagande om att två tredjedelar av dessa deltagarveckor genomfördes av individer skrivna i andra län genererade denna filialverksamheten således cirka 1,6 miljoner



kronor i mobilitetsstöd (baserat på schablonersättningen). Sammantaget utgör dock utbildningar i andra län än skolans hemlän en relativt liten del av verksamheten (2,6 procent av det totala antalet deltagarveckor).

Slutsatser om de utökade platserna

- Ökningen av folkhögskoleelever mellan 2016–2018 har varit klart störst i Västra Götalands län, Skånes län och Stockholms län, som tillsammans står för cirka 60 procent av den totala ökningen av deltagare under denna period i landet som helhet. Det är med andra ord storstadslänen som tagit på sig det största ansvaret för att genomföra den av regeringen beslutade utbyggnaden av folkhögskolan och som därmed också drabbats hårdast av att finansieringsprincipen inte tillämpades.
- Ökningen av platser har i flera regioner ökat kostnaderna (och intäkterna) för mobilitetsstöd. Samtidigt tyder statistiken på att de utökade platserna i högre grad än grundplatserna har använts av inomlänsdeltagare. Statens beslut att bygga ut antalet platser har således inte primärt satt press på mobilitetsstödet, utan på regionernas medfinansiering i stort.

Utomlänsdeltagares etablering efter kurslut

- De flesta deltagare återvänder till sitt hemlän efter kursavslut. Drygt 80 procent av utomlänsdeltagarna år 2016 bodde i sitt hemlän två år senare. Endast fyra procent bodde kvar i det län utbildningen slutfördes i. Detta innebär att mobilitetsstödet i första hand finansierar kompetensutveckling av hemlänets egna invånare.



3. Hur fungerar befintlig modell från olika perspektiv?

I detta kapitel redogör vi för hur modellen för mobilitetsstöd fungerar idag utifrån dels ett regionalt perspektiv, dels ett folkhögskoleperspektiv. Kapitlet avslutas med ett resonemang om mobilitetsstödet i relation till den större frågan om folkhögskolornas finansiering i stort.

3.1 Ändamålsenlighet från ett regionalt perspektiv

Utredningens intervjustudie tyder på att det finns ett starkt regionalt stöd för principen bakom mobilitetsstödet, det vill säga att deltagare som av olika anledningar vill studera på folkhögskola utanför det egna länet ska kunna göra det. Samtidigt upplever många regioner att dagens modell för mobilitetsstöd brister utifrån flera centrala aspekter. Samtliga regioner som svarat på enkäten anser att det är viktigt eller mycket viktigt att modellen kännetecknas av enhetlighet, administrativ enkelhet och ekonomisk förutsägbarhet. Ingen region upplever emellertid att nuvarande modell i praktiken är välfungerande med avseende på dessa tre aspekter idag, vilket vi redogör för närmare nedan.

3.1.1 Bristande enhetlighet ger dominoeffekt

Drygt tre fjärdedelar av regionerna som besvarat enkäten upplever att dagens modell för mobilitetsstöd fungerar mycket eller ganska dåligt vad gäller enhetlighet. De två regioner som uppger att modellen fungerar ganska bra är de regioner som samtidigt uppger att deras utgifter håller sig relativt konstanta. Två regioner har ingen uppfattning, vilket indikerar att de inte fullt ut har kunskap om hur alla regioner gör.

I första hand är den bristande enhetligheten kopplad till regionala undantag från SKL:s schablonnivå på 400 kronor per deltagarvecka. Tabell 6 visar en översikt över vilka regioner som följer SKL:s rekommenderade schablonbelopp samt kända tillägg eller reservationer. Informationen i tabellen är hämtad från SKL:s respektive Folkhögskolornas serviceorganisations (FSO) sammanställning från 2019¹⁵ och uppdaterad i den mån det har framkommit annan information under intervjustudien. Vi har dock förstått att fler regioner än som är angivet i tabellen kan komma att tillämpa bestämmelsen att makulera fakturor efter sista faktureringsdag. Det framkommer även i intervjuer att det tycks förekomma olika tolkningar och därmed tillämpningar av vad som krävs för att mobilitetsstöd ska utgå för distansstudier, exempelvis avseende vistelse på skolan och antal deltagarveckor. Det framgår också av sammanställningen FSO har gjort över regionerna och mobilitetsstödet.

¹⁵ <https://www.sverigesfolkhogskolor.se/globalassets/sammanstallning-av-mobilitetsstod-2019-06-25.pdf>



Tabell 6 – Regional följsamhet till SKL:s rekommendation 2019

Region	Följer SKL:s rekommendation	Tillägg eller reservation
Stockholm	Nej	Tak om 332 kronor/deltagarvecka. Har fastlagd budgetram för mobilitetsstödet. Ersättning betalas ut efter inkomna deltagarlistor. Prognos ska inte skickas in.
Uppsala	Nej	340 kronor/deltagarvecka.
Skåne	Nej	Har fastlagd budgetram för mobilitetsstödet som är beräknad på 400 kronor per deltagarvecka för antalet platser innan utbyggnaden 2018. Faktisk ersättningsnivå är således beroende av hur många deltagarveckor som folkhögskolor i andra regioner söker mobilitetsstöd för. Ersättning betalas ut efter inkomna deltagarlistor. Prognos ska inte skickas in.
Västra Götaland	Ja	Ömsesidighetsprincipen tillämpas.
Region Sörmland	Ja	Ömsesidighetsprincipen tillämpas.
Region Värmland	Ja	Ömsesidighetsprincipen tillämpas.
Region Jönköpings län	Ja	Ömsesidighetsprincipen tillämpas.
Region Norrbotten	Ja	Ömsesidighetsprincipen tillämpas.
Region Västerbotten	Ja	Ömsesidighetsprincipen tillämpas.
Region Jämtland Härjedalen	Ja	Ömsesidighetsprincipen tillämpas.
Region Västernorrland	Ja	Ömsesidighetsprincipen tillämpas.
Region Gävleborg	Ja	Ömsesidighetsprincipen tillämpas.
Region Dalarna	Ja	Ömsesidighetsprincipen tillämpas.
Region Västmanland	Ja	Fakturor efter sista faktureringsdag makuleras. Tillämpar administrationsavgift för felaktiga fakturor.
Region Örebro län	Ja	Ömsesidighetsprincipen tillämpas.
Region Halland	Ja	Ömsesidighetsprincipen tillämpas.
Region Blekinge	Ja	Ömsesidighetsprincipen tillämpas.
Region Gotland	Ja	Ömsesidighetsprincipen tillämpas.



Region	Följer SKL:s rekommendation	Tillägg eller reservation
Region Kalmar	Ja	Ömsesidighetsprincipen tillämpas.
Region Östergötland	Ja	Ömsesidighetsprincipen tillämpas.
Region Kronoberg	Ja	Tillämpar inte ömsesidighetsprincipen.

Som framgår av tabellen är det för närvarande tre regioner som gjort avsteg från SKL:s rekommendation om 400 kronor per deltagarvecka. Genomförda intervjuer pekar på att dessa undantag är kopplade till utökningen av de 8 000 platserna, som fått till följd att framför allt storstadsregionernas utgifter för folkbildningsverksamhet ökat markant på kort tid. ”Det har handlat om att dra i nödbromsen. Vi har helt enkelt inte haft pengar”, som en intervjuad företrädare för en av dessa regioner uttrycker det. En annan region säger:

Vi tog ett snabbt beslut att göra likadant som Skåne. Det är inte intentionen att det ska se ut så här i framtiden. Tidigare har vi hanterat underskott som berott på mobilitetsstödet. Men resultatkraven på alla nämnder och förvaltningar har skärpts. Vi försökte lösa konsekvenserna av utbyggnaden genom omfördelningar i budgeten, men det är knepigt inom ett budgetår.

År 2018 studerade 6 464 individer från Uppsala, Stockholm eller Skåne på en folkhögskola i ett annat län, vilket utgör 35 procent av det totala antalet utomlänsdeltagare samma år. Det innebär att undantagen från SKL:s rekommendation omfattar drygt en tredjedel av alla utomlänsdeltagare. I stort sett samtliga regioner tillämpar dessutom ömsesidighetsprincipen, vilket innebär att en region betalar ut mobilitetsstöd till folkhögskolor i en annan region på samma ersättningsnivå som denna region använder vid utbetalning av mobilitetsstöd till de egna folkhögskolorna. I praktiken är det därmed inte endast deltagare från Stockholm, Skåne och Uppsala som genererar en lägre ersättning, utan också utomlänsdeltagare från andra regioner som väljer att studera i något av dessa län. Under 2018 tog dessa tre regioner emot 4 486 deltagare från andra län. Om dessa deltagare summeras med deltagarna som kommer från Uppsala, Skåne och Stockholm, innebär det att en lägre ersättning än 400 kronor per deltagarvecka betalas ut för cirka 60 procent av utomlänsstudenterna (beräknat på 2018 års deltagarnivåer). Även om majoriteten av regionerna fortfarande följer SKL:s rekommendation, får folkhögskolorna således bara mobilitetsstöd på denna nivå för mindre än hälften av utomlänsdeltagarna.

Genomförda intervjuer pekar på att fler regioner kan komma att göra avsteg från SKL:s rekommendation om regionens utgifter för mobilitetsstöd skulle öka. En regionföreträdare säger:

Det vi betalar ut i mobilitetsstöd fungerar bra idag, men det är under förutsättning att utgifterna inte ökar. Vi kommer inte få mer pengar.

En annan regionföreträdare säger:

400 kronor är rimligt budgetmässigt, budgeten har räckt till. Men det beror på hur många deltagare det handlar om, skulle det bli många fler så...kan det bli problem.



En företrädare för ytterligare en region säger i en intervju:

Våra kostnader för mobilitetsstöd har absolut ökat. Vi överskred budgeten förra året redan innan de nya reglerna. Då hade vi överskott på andra delar, det syntes inte så mycket. Vi har inte behövt dra i nödbromsen än. Men det är något vi håller koll på löpande.

3.1.2 Administrativt betungande givet de relativt små beloppen

Både enkätundersökningen och intervjuerna ger bilden av ett system som är administrativt betungande. Drygt 40 procent av regionerna som besvarat enkäten upplever att nuvarande modell för mobilitetsstöd fungerar mycket dåligt från ett administrativt perspektiv, och ytterligare 25 procent anser att det fungerar ganska dåligt. Endast en region som besvarat enkäten upplever att nuvarande modell för mobilitetsstöd fungerar ganska bra utifrån ett administrativt perspektiv.

Administrationen är i första hand kopplad till hantering och granskning av fakturor från folkhögskolor i andra län. Några regioner anger att de även lägger förhållandevis mycket tid på att prognos- och budgetarbetet i relation till mobilitetsstödet. I första hand utgörs dessa av regioner med relativt stora utgifter för mobilitetsstöd. Flera regioner anger i intervjuer att de även behöver lägga resurser på att säkerställa att de tillämpar ömsesidighetsprincipen, så att de inte betalar ut en högre ersättningsnivå än vad folkhögskolor i den egna regionen får från andra regioner.

För att få en bild av regionernas kostnader för administration av mobilitetsstödet, har vi i enkäten bitt regionerna ange hur mycket tid de lägger på administration per år. Som framgår av tabell 7, lägger varje region i genomsnitt 87 timmar på administrativt arbete kopplat till mobilitetsstödet per år, vilket innebär en genomsnittlig personalkostnad på 19 227 SEK per region och år.¹⁶ Tabellen bygger på uppgifter från 16 regioner.

Tabell 7 – Regionernas resursåtgång för administration rörande mobilitetsstödet

	Totalt antal timmar (16 regioner)	Genomsnittligt antal timmar per region och år	Genomsnittlig kostnad för administrativt arbete per region och år
Arbete med fakturahantering rörande mobilitetsstödet på ett helår	1 145	72	15 911 SEK
Budgetarbete kopplat till mobilitetsstödet under ett helår	260	16	3 316 SEK
Totalt (Fakturahantering och budgetarbete summerat)	1 405	87	19 227 SEK

Källa: Utredningens enkät till regionerna.

¹⁶ Kostnaden är beräknad utifrån att det administrativa arbetet utförs av en ekonomiassistent. Genomsnittslönen för en sådan i offentlig sektor var 28 500 kr år 2018. Beräkningen bygger på att en heltidstjänst motsvarar 174 h. Arbetsgivaravgifter och sociala avgifter har inkluderats i beräkningen.



Regionernas svar varierar relativt mycket mellan enskilda regioner. Några regioner anger att de lägger flera hundra timmar på administration, medan andra regioner uppskattar den administrativa tidsåtgången till ett fåtal timmar per år. En förklaring till variationen kan handla om hur regionerna beräknat tidsåtgången. Av de kommentarer som regionerna lämnat framgår att de delvis använt sig av olika tillvägagångssätt för att uppskatta hur mycket tid de lägger på administration, varav vissa kan antas leda till ett mer precist resultat än andra. Exempelvis har en region utgått från antal inkomna fakturor för ett år och en uppskattad hanteringstid per faktura för att landa i en uppskattning, medan en annan region har gjort uppskattningen utifrån hur stor del av ansvarig controllers tjänst som är vikt åt denna typ av uppgift.

En annan förklaring till att regionernas svar varierar, tycks utifrån genomförda intervjuer utgöras av vilka stödsystem som regionen i fråga har tillgång till. Vissa regioner lägger relativt mycket tid på att manuellt kontrollera att deltagarnas folkbokföringsadress stämmer med uppgifterna i fakturorna. Andra regioner har köpt in en tjänst från SCB som möjliggöra automatisk kontroll av detta. Kostnaden för denna tjänst är inte inkluderad i beräkningen. Också antalet invånare som studerar på folkhögskola i annat län påverkar av naturliga skäl omfattningen på det administrativa arbetet, då ett stort antal deltagare medför att fler fakturor för mobilitetsstöd skickas till regionen. Slutligen tycks den administrativa bördan vara kopplad till hur noga regionen granskar inkomna fakturor. De flesta intervjuade regioner följer upp om fakturorna är korrekta innan utbetalning, men det finns också exempel på regioner som uppger att de inte kontrollerar fakturorna utan bara betalar.

3.1.3 Svårt att förutsäga utgifterna för mobilitetsstödet

En tredje aspekt av hur dagens modell för mobilitetsstöd fungerar handlar om ekonomisk förutsägbarhet. Också denna aspekt upplevs överlag brista från ett regionalt perspektiv. Drygt 40 procent av regionerna som besvarat enkäten upplever att mobilitetsstödet ekonomiska förutsägbarhet är ganska dålig, och ytterligare 24 procent anger att den är mycket dålig. Resterande 35 procent upplever att dagens modell fungerar ganska bra eller varken bra eller dåligt med avseende på ekonomisk förutsägbarhet. I första hand utgörs dessa svarande av regioner som har haft relativt konstanta utgifter för mobilitetsstöd under de senaste åren.

Den ekonomiska förutsägbarheten hänger delvis ihop med enhetligheten, det vill säga i vilken utsträckning alla regioner följer SKL:s rekommendation om 400 kronor per deltagarvecka. Ömsesidighetsprincipen innebär att även regioner som fattat beslut om att följa SKL:s rekommendation kan komma att betala ut mindre ersättning till regioner som valt att frånga rekommendationen. Genomförda intervjuer pekar samtidigt på att nuvarande modell är oförutsägbar även i det fall samtliga regioner skulle följa denna rekommendation. Detta då det är svårt att prognostisera hur många invånare som väljer att studera i annat län, och som regionen således behöver betala ut mobilitetsstöd för. Intervjustudien och enkätundersökningen pekar entydigt på att prognoserna över antalet utomlänsdeltagare som folkhögskolorna ska skicka till respektive region två gånger per år inte minskar den ekonomiska oförutsägbarheten. Regionerna vet inte förrän efteråt hur många av de folkhögskolor som enligt överenskommelsen ska skicka in prognoser som faktiskt har gjort det, vilket gör att många regioner gör ”prognoser på prognoserna” eller inte använder dem alls. Den ekonomiska oförutsägbarheten är också kopplad till att fakturor som härrör till ett visst år



ibland inte kommer in förrän nästa år. Flera intervjuade regioner anger t.ex. att de fortfarande får fakturor för mobilitetsstöd för deltagare som gått kurser under 2018.

Sammantaget innebär detta att mobilitetsstödet, till skillnad från folkhögskoleverksamheten i det egna länet i stort, är svår att budgetera för och styra över. En region berättar att de valde att inte ansöka om utökning av antalet platser i samband med utbyggnaden 2018 på grund av bristande möjligheter till medfinansiering, men att de ändå påverkades ekonomiskt till följd av ökade kostnader för mobilitetsstöd. Också regioner med relativt små och konstanta utgifter för mobilitetsstöd lyfter i flera intervjuer upp mobilitetsstödet som en riskbudgetpost. ”Stödets storlek är så starkt beroende av andra faktorer utanför regionen, såsom statens satsningar, nivån på SKL:s rekommendation, hur andra regioner väljer att agera”, som en intervjuad region uttrycker det. ”I grunden är det en väldigt riskbaserad verksamhet, även om våra utgifter historiskt varit relativt konstanta.”

3.1.4 Mobilitetsstödet är inte koherent med regionernas uppdrag inom regional utveckling och kultur

Utredningen har fokuserat på mobilitetsstödet's ändamålsenlighet från ett praktiskt perspektiv, exempelvis med avseende på ekonomisk förutsägbarhet och enhetlighet. Funktionaliteten hos dagens modell för mobilitetsstöd är dock även beroende av dess samspel med regionernas övergripande uppdrag inom regional utveckling och kulturområdet.

Folkbildningen spelar en viktig roll både för att säkra en regional kompetensförsörjning samt ett brett och tillgängligt kulturutbud. Samtliga intervjuade regioner samverkar också med folkhögskolorna i det egna länet med fokus på dessa två syften, om än i varierande grad. En intervjuad region lyfter exempelvis fram att länets invånare är relativt lågutbildade, och att de därför har en kontinuerlig dialog med i synnerhet de regionägda folkhögskolorna kring behovet av allmänna kurser. En annan intervjuad region berättar att de har en långsiktig samverkan med länets folkhögskolor med fokus på att utveckla pedagogik kring målgrupper som kulturaktörer normalt inte når, med syftet att bidra till vidgat deltagande och en ökad tillgänglighet.

Till skillnad från regionernas ordinarie finansiering av folkhögskolorna i det egna länet, innebär mobilitetsstödet att regionerna finansierar folkhögskolor i andra län. Finansieringen följer i detta fall således inte de geografiska gränserna för regionernas uppdrag. De flesta intervjuade regioner ser inte detta som ett problem, och många har heller inte reflekterat över mobilitetsstödet's relation till de regionala uppdragen. Sannolikt beror detta på att utgifterna för mobilitetsstöd ligger på relativt låga nivåer i många regioner, där de flesta regioner dessutom betalar ut ungefär lika mycket i mobilitetsstöd som folkhögskolorna i det egna länet får från andra regioner. I vissa regioner med många regionägda folkhögskolor är intäkterna respektive utgifterna för mobilitetsstöd till och med kopplade till samma budgetpost. ”Det är bara en ekonomisk transaktion. Allt mobilitetsstöd som andra regioner betalar ut till våra egna folkhögskolor går in på samma ställe som vi använder för att betala ut mobilitetsstöd. Oftast går vi plus-minus-noll”, berättar en region.



De regioner som har reflekterat över mobilitetsstödet koppling till de regionala uppdragen upplever dock i huvudsak att mobilitetsstödet försvårar, snarare än understödjer regionens arbete med dessa. En region säger:

Mobilitetsstödet slår sönder möjligheten till helhetsbild och strategisk planering tillsammans med folkhögskolorna. Ett exempel är filialverksamheten. Det är inget problem med filialer, men det är ett problem när de bara etableras utan koppling och samordning med den andra folkhögskoleverksamheten i länet. [...] Vid nyetablering av en folkhögskola får vi alltid en fråga från Folkbildningsrådet om etableringen fungerar. Men filialverksamhet dyker ofta bara upp, som vi inte har koll på och som kan kosta flera miljoner i mobilitetsstöd.

En annan intervjuad region säger i en intervju:

All vår verksamhet finansieras ju i huvudsak av skattemedel, som politikerna ska fördela på bästa sätt. Om invånarna inte är nöjda, så kan de utkräva ansvar. Men mobilitetsstödet konstruktion är ju egentligen ett avsteg från detta. Våra folkhögskolors finansiering påverkas av politiska beslut i andra regioner, och tvärtom. Det hänger inte ihop.

För regioner som betalar ut stora summor har mobilitetsstödet även i några fall inneburit att regionen varit tvungen att skära ned på stödet till de egna folkhögskolorna. ”Vi ser länets folkhögskolor som jätteviktiga aktörer. Men tyvärr har vi varit tvungna att minska ersättningen till dessa då utgifterna för mobilitetsstöd skenat”, berättar en region.

Sammantaget pekar utredningen på att mobilitetsstödet inte harmoniserar med regionernas uppdrag och funktionssätt i stort, som bygger på att regionerna agerar strategiskt utifrån en helhetsbild av länets behov och förutsättningar, samt samverkar med länets andra aktörer. Den bristande koherensen ger dock i första hand praktiska konsekvenser i regioner med relativt stora utgifter för mobilitetsstöd.

3.2 Ändamålsenlighet från ett folkhögskoleperspektiv

Utredningen har i huvudsak haft i uppdrag att beskriva hur dagens modell för mobilitetsstöd fungerar från ett regionalt perspektiv, givet att det är regionerna som finansierar mobilitetsstödet. Det är samtidigt centralt att modellen för mobilitetsstöd ger folkhögskolor förutsättningar att bedriva verksamhet utifrån sin särart och sina syften.

Underlag som belyser den nuvarande modellens funktionssätt ur ett folkhögskoleperspektiv har samlats in från framför allt RIO och OFI som företräder rörelseägda respektive offentligägda folkhögskolor. Även regionerna och Folkbildningsrådet har gett beskrivningar av modellens konsekvenser för folkhögskolorna.

Den övergripande bilden är att frågan om mobilitetsstödet utformning och nivå inte kan ses separat från den större frågan om folkhögskolans totala finansiering. Mobilitetsstödet utgör samtidigt en förhållandevis liten men i många fall betydelsefull del av folkhögskolans finansiering. Den sammantagna



bilden är att mobilitetsstödet som det i praktiken fungerar idag är administrativt krävande och ekonomiskt oförutsägbart för folkhögskolorna.

I utredningen har den administrativa bördan för regionerna undersökts. Samtidigt framgår det av både intervjustudien och det underlag som beskriver modellen att en stor andel av det administrativa arbetet med mobilitetsstödet sker på folkhögskolorna. Folkhögskolornas administration av mobilitetsstödet innefattar bland annat:

- Kontroll av folkbokföringsadress vid kursstart
- Prognos för antalet deltagarveckor per region
- Fakturering och hantering av felaktiga fakturor

Överlag pekar genomförd datainsamling på att folkhögskolornas administration av mobilitetsstödet som mycket resurskrävande, i synnerhet i relation till de belopp som folkhögskolorna oftast söker mobilitetsstöd för. Genomförda intervjuer indikerar vidare att de tilltagande regionala undantagen från SKL:s rekommenderade ersättningsnivå ökar folkhögskolornas administration ytterligare, både direkt och indirekt. Direkt på så vis att varje folkhögskola ständigt löpande behöver uppdatera sig om respektive regions ersättningsnivåer och bestämmelser (ömsesidighetsprincipens tillämpning, straffavgifter, sista datum för mottagande av fakturor etc.). Indirekt genom att den bristande enhetligheten bland regionerna leder till ett ökat antal felaktigheter som sedan måste rättas till.

Mobilitetsstödet utgör endast cirka tre procent av de totala medlen som tillförs folkhögskolor i stort. För vissa enskilda folkhögskolor är dock mobilitetsstödet en betydligt mer framträdande finansieringskälla. Som framgår av avsnitt 2.2.3, har ett antal folkhögskolor i landet mellan 55 och 90 procent utomlänsdeltagare. De utökade undantagen från SKL:s rekommendationer för schablonbelopp och tillämpningsanvisningarna leder till en betydande ekonomisk oförutsägbarhet för dessa folkhögskolor. Att vissa regioner har satt ett tak för mobilitetsstödet innebär att folkhögskolorna inte förrän i slutet av budgetåret vet i vilken utsträckning kostnaderna för redan genomförda deltagarveckor kommer att täckas av de bidrag de får. Det innebär också att regioner som tillämpar ömsesidighetsprincipen inte kan ge besked om vilken ersättning per deltagarvecka de kommer att betala ut förrän det är klart vad ersättningsnivån i regionerna med takbestämmelser landar på. Förutom den ekonomiska oförutsägbarheten som skapas påverkas likviditeten negativt genom att folkhögskolor behöver ligga ute med pengar relativt länge innan de får betalt från regionerna.

Dagens modell för mobilitetsstöd ger dock inte bara negativa konsekvenser för enskilda folkhögskolor, utan driver i praktiken också en ökad underfinansiering av folkbildningen i stort. Detta då regioner, som i intervjuer anger att de egentligen är beredda att betala 400 kronor per deltagarvecka, anpassar sitt mobilitetsstöd efter vad andra regioner betalar folkhögskolor i den egna regionen.



3.3 Mobilitetsstödet är kopplat till den större frågan om finansieringsansvaret för folkhögskolorna

Utmaningarna hos dagens modell för mobilitetsstöd är i flera avseenden kopplade till en större utmaning som handlar om regionernas nuvarande och framtida utrymme att finansiera folkhögskoleverksamhet, samt utvecklingen av såväl statsanslaget som det regionala bidraget i relation till kostnadsutvecklingen för folkhögskolorna.¹⁷ Som redan beskrivits tidigare i rapporten är folkhögskoleområdet, till skillnad från utbildningssystemet i övrigt, svagt reglerat vad gäller bland annat finansieringsansvaret. Att finansiera eller bedriva folkhögskoleverksamhet är inte en av regionernas bestämda samhällsuppgifter utan utgör ett om än sedan lång tid tillbaka frivilligt åtagande.

Samtidigt står flera regioner inför stora ekonomiska utmaningar. Regionerna finansieras till 71,5 procent av skattemedel och påverkas därmed starkt av konjunkturförändringar.¹⁸ Dessutom förutses den åldrande befolkningen ge upphov till betydande framtida kostnadsökningar. Kostnadsökningarna har redan fått effekter på en del regioners resultat. Enligt statistik från SKL gick var tredje region med underskott 2018. Sexton av landets regioner försämrade sina resultat förra året. Antalet personer över 80 år beräknas öka med 47 procent de närmaste tio åren och Konjunkturinstitutet bedömer att högkonjunkturen nu bromsar in och att svensk ekonomi har gått in i en avmattningsfas (Konjunkturinstitutet, 2019).

Även med ett förändrat system för mobilitetsstöd återstår frågan om hur en hållbar finansiering av folkhögskoleplatserna ska uppnås. I regeringens senaste folkbildningsproposition (2013/14:172), såväl som i Statskontorets utvärdering av folkbildningen (Statskontoret, 2018) framhålls att folkhögskolorna kan spela en central roll för att minska utbildningsklyftor samt främja demokratisk fostran och livslångt lärande. Samtidigt visar uppvisar relativt många folkhögskolor ett ekonomiskt underskott (Folkbildningsrådet, 2018). Statskontoret bedömer att detta i sin tur kan försämra folkhögskolornas förutsättningar att bedriva en verksamhet med god kvalitet och att bidra till syftena med statsbidraget. Att säkra en hållbar finansiering kan därför ses som angeläget.

Händelser under framför allt det senaste året i samband med utökningen av antalet folkhögskoleplatser sätter oundvikligen fokus på samfinansieringens respektive finansieringsprincipens inbördes förhållande, och dialogen mellan stat och regioner om folkhögskolans finansiering och framtid. Med utökningen av antalet folkhögskoleplatser blev det tydligt att staten å sin sida förväntar sig att folkhögskolorna stämmer av den ekonomiska möjligheten att utöka antalet platser med sin andra huvudsakliga finansör, regionerna. Folkhögskolorna å andra sidan förväntar sig att staten och regionerna ansvarar för att tillsammans komma överens om den ekonomiska ansvarsrelationen. Regionerna uppfattar samtidigt att den så kallade finansieringsprincipen bör gälla när staten inte samråder med sin samfinansör om storleken på utbyggnaden och regionernas ekonomiska möjligheter att medfinansiera denna.

¹⁷ Renoveringsbehov av lokaler, höjda lärarlöner, utökad behov av elevhälsa utifrån behov bland folkhögskolornas målgrupper m.m.

¹⁸ Övriga huvudsakliga intäktsposter: Generella statsbidrag 8,2 %, bidrag för läkemedelsreformen 7,3 %, specialdestinerat statsbidrag 4,4 %, taxor och avgifter 3,4 % och övriga intäkter 5,2 %.



En slutsats från utredningen är att det inte finns ändamålsenliga strukturer för att föra dialog om finansieringsfrågor mellan stat, regioner och folkhögskolor, samt vem som har ansvaret för denna dialog. Utökningen av de 8 000 platserna innebär att två principer krockade – å ena sidan samfinansieringsprincipen som innebär att folkhögskolorna ska samfinansieras av stat och regioner, och å andra sidan finansieringsprincipen, som innebär att staten ska kompensera för statliga åtgärder som medför extra kostnader lokalt och regionalt. I praktiken har händelseutvecklingen lett till oönskade konsekvenser, nämligen en ökad underfinansiering av folkhögskolornas verksamhet. Som redan tidigare nämnts i rapporten har utbyggnaden framför allt satt press på regionernas medfinansiering i stort och inte endast på modellen för mobilitetsstödet, där vissa regioner har drabbats hårdare ekonomiskt än andra.

En hållbar regional finansiering är även beroende av en stabil politisk vilja att investera i länets folkhögskolor. Utredningen pekar här på att det finns behov av mer kunskap om folkhögskolornas regionalekonomiska värde, inte minst mot bakgrund av regionernas pressade ekonomiska läge. På kort sikt innebär det regionala bidraget, liksom mobilitetsstödet, en utgift. Samtidigt visar en studie från 2019 att förekomsten av en folkhögskola allokering statsbidrag och andra ersättningar till orten, vilket i ett nästa steg leder till att skolan anställer personal, hyr lokaler och köper tjänster (Payoff, 2019). Folkhögskolorna bidrar också till lokala näringslivet genom att deltagarna lever och konsumerar på orten.



4. Hur kan mobilitetsstödet hanteras i framtiden?

I detta kapitel presenterar vi fyra alternativa sätt att hantera frågan om mobilitetsstöd till folkhögskolor, med utgångspunkt i de behov, förutsättningar och utmaningar som presenterats i föregående kapitel. Syftet är att bidra till en informerad diskussion om hur mobilitetsstödet kan hanteras i framtiden, och i förlängningen till att stärka förutsättningarna för ett gemensamt beslut i frågan. För ytterligare underlag, se bilaga 1 där ett resonemang förs om alternativ 2 respektive alternativ 3:s ekonomiska omfördelningskonsekvenser för tre typregioner.

4.1 Fyra alternativa sätt att hantera mobilitetsstödet

De fyra alternativen som presenteras i detta avsnitt är:

1. Behålla nuvarande modell
2. Skolregionen ersätter folkhögskolorna, oavsett varifrån deltagarna kommer
3. Kostnaden delas lika mellan hem- och skolregionen och delar av administrationen automatiseras
4. Statlig skatteväxling

Alternativen har olika för- och nackdelar. För att underlätta bedömning och jämförelse, har vi genomfört en så kallad SWOT-analys av respektive alternativ. Analysen utgår primärt från regionernas perspektiv, då det är regionerna som finansierar mobilitetsstödet, men tar även hänsyn till folkhögskolornas möjligheter att upprätthålla sitt kursutbud.

Samtliga fyra alternativ bygger på att mobilitetsprincipen även fortsättningsvis ska gälla, det vill säga att individer ska kunna studera på folkhögskolor över hela landet. Detta av flera skäl. Till skillnad från ungdomsskolan har alla deltagare inom folkhögskolan uppnått myndighetsålder. Det är därför rimligt att de ges möjlighet att själva avgöra var i landet det passar dem bäst att studera. Att alla medborgare fritt kan välja bland det stora och variationsrika kursutbud som totalt sett finns i landet är också viktigt ur ett livslångt lärande-perspektiv eftersom det ökar förutsättningarna för att varje individ kan få tillgång till den kompletterande kunskap som just de är i behov av.

Från ett folkhögskoleperspektiv skulle flera nischade folkhögskolor ha svårt att bibehålla nuvarande kursutbud om de endast skulle vända sig till deltagare inom det egna länet. Möjligheten till riksintag spelar med andra ord en viktig roll för såväl individernas valfrihet som för variationsrikedomen i folkhögskolans kursutbud. Likaså spelar det en roll utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv genom de möjligheter till skaldriftsfördelar det ger vid anordnandet av smala men för många individer – och även samhället - betydelsefulla kurser.



4.1.1 Alternativ 1: Behålla nuvarande modell

Det första alternativet är att behålla nuvarande modell för mobilitetsstöd. Modellen har historiskt utgått från SKL:s rekommendation för ersättning per deltagarvecka, som för närvarande ligger på 400 kronor per deltagarvecka. En tydlig slutsats från utredningen är dock att denna ersättningsnivå kommer vara mycket svår, för att inte säga omöjlig, att upprätthålla i framtiden. Redan idag innebär de regionala undantagen att folkhögskolorna bara får mobilitetsstöd på denna nivå för cirka 40 procent av utomlänsdeltagarna (avsnitt 3.1.1). Utredningen tyder på att ännu fler regioner kan komma att göra undantag från den rekommenderade ersättningsnivån i händelse av att regionens utgifter för mobilitetsstöd eller andra kostnader som regionerna har ökar ytterligare. Att behålla dagens modell innebär därför i praktiken en splittrad och oförutsägbar modell, där varje region tillåts göra avsteg och ge lägre ersättning och där folkhögskolorna inte vet vilken ersättning de kommer få för sina utomlänsdeltagare. I förlängningen driver denna modell en ökad underfinansiering av folkbildningen, då regioner som i princip är villiga att betala 400 kronor per deltagarvecka inte gör detta på grund av ömsesidighetsprincipen.

Att behålla dagens modell är också det mest administrativt krävande alternativet för både regioner och folkhögskolor. Inom ramen för utredningsarbetet har vi undersökt möjligheten att automatisera administrationen genom införande av en "clearingcentral" för alla finansiella transaktioner mellan folkhögskolorna och regionerna. Folkbildningsrådet anger att de potentiellt skulle kunna ta på sig ett sådant uppdrag, men endast under förutsättning att samtliga regioner tillämpar samma ersättningsnivå och regelverk (se vidare avsnitt 4.1.3).

Ytterligare en svaghet med dagens modell är att den inte harmoniserar med regionernas uppdrag inom regional utveckling och kultur, som bygger på möjligheten till regional helhetsbild och strategisk samverkan med länets aktörer (avsnitt 3.1.4). Samtidigt återvänder en tydlig majoritet av utomlänsdeltagarna till sina hemregioner efter avslutad utbildning (avsnitt 2.4). En styrka med dagens modell är således att varje region till allra största delen finansierar kompetensutveckling av de egna invånarna, även om utbildningen i sig är belägen i en annan region.

I SWOT-modellen nedan sammanfattas styrkor, svagheter, möjligheter respektive hot kopplade till att behålla dagens modell.



Figur 19 – SWOT-analys av alternativ I

	Gynnande	Missgynnande
Interna	<p>Styrkor</p> <ul style="list-style-type: none"> - Innebär att varje region finansierar kompetensutveckling av de egna invånarna då utomlänsdeltagarna återvänder till hemregionen i mycket stor utsträckning efter avslutade studier 	<p>Svagheter</p> <ul style="list-style-type: none"> - Den minst enhetliga modellen - Den ekonomiskt mest oförutsägbara modellen, för både regioner och fhs. - Den administrativt mest krävande modellen, för både regioner och fhs. Ej möjligt att automatisera administrationen då regionerna tillämpar olika ersättningsnivå och rutiner för faktureringen. - Leder till en ökad underfinansiering av folkbildningen, då regioner som är villiga att betala 400 kronor per deltagarvecka inte gör detta pga ömsesidighetsprincipen. - Harmoniserar inte med de regionala uppdragen. Försvårar regional helhetsbild och strategiskt agerande.
Externa	<p>Möjligheter</p>	<p>Hot</p> <ul style="list-style-type: none"> - Det ekonomiska läget för vissa regioner kan leda till att fler frångår SKL:s rekommendation, vilket ytterligare undergräver enhetligheten - Folkhögskolor börjar göra urval av deltagare beroende på deltagarnas hemregion

4.1.2 Alternativ 2: Skolregionen ersätter folkhögskolorna, oavsett varifrån deltagarna kommer. För skolor med en hög andel utomlänsdeltagare och av stor nationell betydelse kan det finnas behov av särregler

Ett andra alternativ är att mobilitetsstödet slopas, där varje region istället ersätter folkhögskoleverksamheten i det egna länet, oavsett var deltagarna kommer från. Alternativet innebär ingen stor förändring från dagens modell med avseende på filialverksamhet som bedrivs i andra regioner än den skolan är registrerad i, då regionen som filialverksamheten är placerad i redan idag betalar ut mobilitetsstöd för filialkurser i de fall deltagarna rekryteras lokalt. Det skapar dock förutsättningar för en utökad dialog mellan regionen och filialen eftersom kontakten inte reduceras till fakturahantering, utan kommer in i den ordinarie budgeterings- och finansieringsprocess som tillämpas för all folkhögskoleverksamhet i länet.

En styrka med att låta skolregionen stå för ersättningen är att denna modell är administrativt enkel, då behovet av att hantera fakturor, kontrollera deltagares folkbokföringsadress etc. försvinner. Utifrån regionernas uppgifter om uppskattad tidsåtgång för administration av mobilitetsstöd, skulle modellen innebära att varje region i genomsnitt sparar cirka 20 000 per år i personalkostnader (avsnitt 3.1.2). Det är också en modell som möjliggör ekonomisk förutsägbarhet, eftersom varje region själv styr över ramarna för sin finansiering. Det innebär i förlängningen också en ökad förutsägbarhet för folkhögskolorna, som på förhand kan få besked om vilken ersättning de kommer få per deltagarvecka, oavsett om dessa rekryteras inom- eller utomlän. Ytterligare en styrka hos



modellen är att den harmoniserar med regionernas samverkan och strategiska arbete kopplat till de regionala uppdragen. Den innebär också att varje region helt och fullt själv fattar beslut om vad den vill satsa på folkhögskolorna i det egna länet, i motsats till dagens modell då detta beslut delvis fattas av andra regioner genom nivån på mobilitetsstödet, och där ömsesidighetsprincipen dessutom driver en ökad underfinansiering av folkbildningen som helhet. Samtidigt innebär modellen att regionerna finansierar kompetensutveckling av andra läns invånare, eftersom merparten av utomlänsdeltagarna flyttar tillbaka till sitt hemlän efter kursavslut, vilket kan ses som en svaghet.

En potentiell risk med en modell där regionerna ersätter kurserna i det egna länet, är att regionerna i första hand vill satsa på folkhögskolor med inomlänsrekrytering och att folkhögskolor med ett kursutbud som förutsätter ett brett riksintag därmed skulle få minskad regional finansiering. Ett sådant scenario skulle vara problematiskt av flera skäl. Folkbildningsrådet konstaterar i en rapport från 2019 att mångfalden av kurser är en förutsättning för att statens mål om att bredda intresset och öka delaktigheten i kulturlivet ska kunna uppfyllas. Detta dels genom kursutbudet i sig själv, dels genom dess spridningseffekter till övriga deltagare på skolan och till det omgivande lokalsamhället (Folkbildningsrådet, 2019). Vidare fungerar flera folkhögskolekurser med exempelvis estetisk inriktning som förberedelse för högre studier inom området och är därför av stor betydelse nationellt.

För att säkerställa fortsatt regional finansiering av folkhögskolekurser med en stor andel utomlänsstudenter, kan särregler formuleras för kurser av stor betydelse nationellt. Samtidigt pekar genomförd intervjustudie på att risken för att regionerna prioriterar folkhögskolor med inomlänsstudenter inte behöver realiseras i praktiken. Några intervjuade regionföreträdare bedömer att det finns en risk att folkhögskolor med en hög andel skulle påverkas negativt om mobilitetsstödet slopades och ersattes av en modell där varje region ersätter kurserna i det egna länet. Andra regioner menar dock att denna risk är liten, eftersom folkhögskolorna kan ha ett stort regionalt värde även om deltagarna i hög grad rekryteras nationellt. En intervjuad regionföreträdare menar att nischade folkhögskolor med ett stort riksintag ger länet positiv uppmärksamhet och bidrar till att stärka länets varumärke. En annan intervjuad region lyfter fram att det finns flera folkhögskolor med helackordering i länet, vilket innebär att det alltid kommer vara viktigt att ha många utomlänsstudenter för att regionen inte ska stå med tomma elevhem, tomma kök etc.

I SWOT-modellen nedan sammanfattas styrkor, svagheter, möjligheter respektive hot kopplade till att slopa mobilitetsstödet och istället införa en modell där varje region ersätter folkhögskolorna i det egna länet, oavsett vart deltagarna kommer från i landet.



Figur 20 - SWOT-analys av alternativ 2

	Gynnande	Missgynnande
Interna	<p>Styrkor</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ekonomiskt förutsägbar för både regioner och folkhögskolor - Administrativt mycket enkel då behovet av att skicka fakturor etc helt försvinner - Harmoniserar med de regionala uppdragen. Stärker förutsättningarna för regional helhetsbild och strategiskt agerande. 	<p>Svagheter</p> <ul style="list-style-type: none"> - Innebär att varje region finansierar kompetensutveckling av invånarna i andra regioner då utomlänsdeltagarna återvänder till hemregionen i mycket stor utsträckning efter avslutade studier - Kan finnas behov av att formulera särregler för fhs med en hög andel utomlänsdeltagare, om hotet nedan realiserar.
Externa	Möjligheter	<p>Hot</p> <ul style="list-style-type: none"> - Enskilda regioner prioriterar ned fhs med en hög andel utomlänsdeltagare, vilket leder till minskad finansiering av dessa och i längden minskat kursutbud

4.1.3 Alternativ 3: Kostnaden delas lika mellan hem- och skolregionen och delar av administrationen automatiseras

Ett tredje alternativ är att kostnaden för mobilitetsstödet delas lika mellan hem- och skolregion. Med utgångspunkt i SKL:s nuvarande rekommendation om 400 kronor per deltagarvecka och de överenskomna kriterierna, skulle detta således innebära att hemregionen betalar 200 kronor och skolregionen 200 kronor (eller mer/mindre beroende på skolregionens prioriteringar). Alternativ 3 kan ses som ett mellanting mellan alternativ 1, alltså att behålla dagens modell där hemregionen står för hela kostnaden, och alternativ 2 som innebär att skolregionen står för hela kostnaden. En styrka hos detta alternativ är således att det inte får lika stora ekonomiska omfördelningskonsekvenser som alternativ 2, samtidigt som den hanterar flera av bristerna hos dagens modell.¹⁹

Genom att låta skol- och hemregionen dela lika på kostnaden, sjunker ersättningsnivån för hemregionens mobilitetsstöd till 200 kronor per deltagarvecka givet att rekommendationen från SKL bibehålls på dagens nivå. Det är en nivå som sannolikt samtliga 21 regioner skulle kunna följa, vilket innebär en ökad enhetlighet och ekonomisk förutsägbarhet.

Om samtliga regioner tillämpar samma regelverk och samma ersättningsnivå skapas också förutsättningar för att införa den clearingcentral för alla finansiella transaktioner mellan folkhögskolorna och regionerna som omnämns i avsnitt 4.1.2. Inga fakturor skulle i så fall behöva skickas från folkhögskolorna till regionerna och administration för kontroll av exempelvis folkbokföringsadresser skulle ej behövas. Folkbildningsrådet har som tidigare nämnts angivit att de potentiellt kan åta sig ett uppdrag att bygga upp en sådan central under förutsättning att ersättningsnivå och regeltillämpningen är gemensam för samtliga 21 regioner. SCB har på motsvarande sätt klargjort att alla data som behövs för att bygga upp en sådan clearingcentral redan samlas in.

¹⁹ Vi beskriver de ekonomiska omfördelningskonsekvenserna mer utförligt i bilaga I.



Uppbyggandet av en sådan clearingcentral har möjliggjorts tack vare en förordningsändring som trädde i kraft i början av året och som ger SCB rätt att samla in och lagra så kallade känsliga personuppgifter till folkhögskolestatistiken. Myndigheten kan därför till skillnad från tidigare samla in uppgifter om personnummer, kurser samt antal deltagarveckor för alla studerande vid landets folkhögskolor. Genom samkörning med folkbokföringsregistret kan de för varje folkhögskola cirka en månad efter terminens slut förse Folkbildningsrådet med uppgifter om exakt hur många deltagarveckor studerande från andra regioner stått för under den gångna terminen.²⁰ På motsvarande sätt kan Folkbildningsrådet få tillgång till uppgifter om hur många deltagarveckor som utresande studenter från var och en av landets regioner sammantaget kommit upp i. Folkbildningsrådet kan därefter beräkna de belopp som ska översändas till var och en av landets folkhögskolor och de belopp som ska rekvireras från regionerna. Systemet är enklast att tillämpa om regionerna kommer överens om att ersätta alla deltagarveckor och inte som nu endast kurser som har en längd på minst 15 veckor.²¹

En potentiell risk med alternativ 3, där skol- och hemregionen delar kostnaden för mobilitetsstödet lika, är att skolregionen väljer att ge lägre ersättning till folkhögskolor med en låg andel inomlänsdeltagare. Denna potentiella risk finns också i än större grad i relation till alternativ 2, där skolregionen står för hela kostnaden, och diskuteras mer utförligt i detta avsnitt (4.1.2). En svaghet med alternativ 3 är också att den inte hanterar grundproblematiken hos dagens modell, då den fortfarande bygger på att samtliga 21 regioner kan enas om en ersättningsnivå under lång tid. För att säkra stabilitet skulle regionernas eventuellt behöva sluta en formell överenskommelse kring detta.

I Figur 21 sammanfattas styrkor, svagheter, hot och möjligheter kopplade till alternativ 3.

²⁰ Uppgifter om personnummer, kurs och deltagarveckor samlas in två gånger per termin. Det skulle därför i princip vara möjligt för Folkbildningsrådet att betala ut ersättning till Folkhögskolorna och debitera regionerna vid två tillfällen under en termin. Vi har dock inte undersökt hur mycket merarbete det skulle innebära för SCB utan istället valt en modell som innebär att bearbetningen av dessa uppgifter sker i nära anslutning till arbetet med att ta fram den officiella statistiken för folkhögskolan.

²¹ Med de data som SCB har tillgång till är det visserligen möjligt att även urskilja studerande som studerat minst 15 veckor på en termin. Vi har inom ramen för vårt uppdrag dock inte undersökt förutsättningarna för att särskilja de studerande som läst en och samma kurs under 15 veckor från de som under samma tidsperiod läst flera olika kurser.



Figur 21 – SWOT-analys av alternativ 3

	Gynnande	Missgynnande
Interna	<p>Styrkor</p> <ul style="list-style-type: none"> - Lägre ersättningsnivå för hemregionerna stärker förutsättningarna för en enhetlig och ekonomiskt förutsägbar modell - Hanterar bristerna hos dagens modell, men innebär inte lika stora ekonomiska omfördelningskonsekvenser som alternativ 2 - Harmoniserar med de regionala uppdragen i större utsträckning än dagens modell, då skolregionerna står för en del av ersättningen. Stärker förutsättningarna för regional helhetsbild och strategiskt agerande. 	<p>Svagheter</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kan finnas behov av att formulera särregler för fhs med en hög andel utomlänsdeltagare, om hotet nedan realiserar - Hanterar inte fullt ut grundproblematiken. Bygger på att samtliga regioner kan enas om en nivå som håller under många år
Externa	<p>Möjligheter</p> <ul style="list-style-type: none"> - En gemensam ersättningsnivå öppnar upp för möjligheten att införa en clearingcentral, och därmed förenklad administration 	<p>Hot</p> <ul style="list-style-type: none"> - Enskilda regioner prioriterar ned fhs med en hög andel utomlänsdeltagare, vilket leder till minskad finansiering av dessa och i längden minskat kursutbud

4.1.4 Alternativ 4: Statlig skatteväxling

Ett alternativ som har nämnts som en idé av framför allt rörelseägda folkhögskolor, är en skatteväxling mellan stat och regioner. Antingen kan finansieringen av folkhögskolorna helt tas över av staten genom skatteväxling, eller så kan skatteväxlingen endast omfatta mobilitetsstödet.

Att folkhögskolornas finansiering helt skulle gå över till att bli ett statligt ansvar är ett scenario som ligger utanför denna utredning att undersöka. Det är dels tveksamt om det finns en vilja från stat, regioner och folkhögskolor att göra det. Dels aktualiserar det frågor om vad en helt statlig finansiering i förlängningen skulle innebära vad gäller statens styrning av folkhögskolorna samt vad det skulle innebära för folkhögskolornas roll i det regionala utvecklingsarbetet. Det förslag vi kommer att beskriva närmre är därför en skatteväxling som endast omfattar mobilitetsstödet och där regionerna fortsatt tillsammans med staten medfinansierar folkhögskolorna i den egna regionen.

Systemet för kommunalekonomisk utjämning består av fem delar. Den del som skulle vara aktuell att justera är den del som kallas regleringsposten.²² Regleringsposten är primärt avsedd för att kunna göra regleringar om det visar sig att regionernas skattekraft är högre eller lägre än nivån på anslaget för kommunalekonomisk utjämning, som bestäms innan storleken av det kommunala skatteunderlaget är känd. Regleringsposten används också när den så kallade finansieringsprincipen ska tillämpas. Om regioner har pålagts en kostnad kompenseras staten genom att gå in med pengar i regleringsposten.

²² Det är i princip också möjligt att genomföra en skatteväxling genom att införa en ny delmodell i kostnadsutjämningen regionerna emellan. De procedurer som krävs för att införa en sådan delmodell är dock omfattande. Förslag till förändringar av kostnadsutjämningen behöver utredas av en statlig utredning eller myndighet, förslagsvis Statskontoret. Det är långt ifrån säkert att en sådan utredning skulle komma fram till att skatteväxling kan ske via systemet för kostnadsutjämning bl.a. eftersom det bygger på principen att det endast är opåverkbara kostnader som jmnas ut. Huruvida mobilitetsstödet kan anses vara opåverkbara eller ej är exempel på frågor som nämnda utredning skulle behöva titta på.



Dessa pengar fördelas ut till regioner på så vis att alla regioner får ett och samma belopp per invånare som kompensation.

I fallet med mobilitetsstöd skulle det fungera tvärtom. I detta fall skulle regionernas kostnad minska, och följaktligen skulle staten dra ner på regleringsposten på så vis att alla regioner får en lika stor minskning av det generella statsbidrag räknat per invånare. Effekten av en sådan lösning skulle bli att de regioner som betalar ut lite i mobilitetsstöd per invånare skulle bli förlorare (jfr Figur 4 i avsnitt 2.1.2). De skulle förlora mer pengar per invånare i generellt statsbidrag än de vinner på att inte längre behöva betala ut mobilitetsstöd till folkhögskolor i andra regioner. Omvänt skulle de regioner som betalar ut mycket i mobilitetsstöd per invånare bli vinnare.

Detta alternativ skulle dock inte leda till minskad underfinansiering av folkhögskolorna. Totalt sett i hela riket skulle beloppet bli detsamma som det som regionerna i dag betalar ut.

För att undvika ovan beskrivna skillnader mellan vinnande och förlorande regioner är det troligt att staten i stället skulle föredra att betala ut mobilitetsstödet genom ett extra statsbidrag till Folkbildningsrådet som sedan får fördela det. Detta skulle bespara såväl folkhögskolor som regioner administration då folkhögskolorna endast behöver skicka fakturorna för utomlänsdeltagare till Folkbildningsrådet.

Detta alternativ kan införlivas i förslag 3, där Folkbildningsrådet fungerar som en clearingcentral. Skillnaden skulle bli att regionerna inte skulle behöva betala in pengar till Folkbildningsrådet för detta.

Figur 22 – SWOT-analys av alternativ 4

	Gynnande	Missgynnande
Interna	<p>Styrkor</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ekonomiskt mer förutsägbar än dagens modell - Administrativt enklare än dagens modell då fhs endast behöver skicka fakturor till Folkbildningsrådet 	<p>Svagheter</p> <ul style="list-style-type: none"> - Gör finansieringssystemet än mer oöverskådligt om ett visst antal platser ska finansieras helt av staten och andra samfinansieras - Försvårar regional dialog och strategiskt agerande utifrån de regionala uppdragen
Externa		<p>Hot</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kräver att staten går med på att införa skatteväxling för mobilitetsstödet



5. Övergripande slutsatser och rekommendationer

Denna utredning har haft i uppdrag att undersöka hur nuvarande modell för mobilitetsstöd fungerar utifrån olika perspektiv. En samlad slutsats från utredningen är att dagens modell kan ses som det minst välfungerande alternativet sett till enhetlighet, administrativ börda och ekonomisk förutsägbarhet. Redan idag innebär de regionala undantagen att folkhögskolorna bara får mobilitetsstöd i linje med SKL:s rekommendation för cirka 40 procent av utomlänsdeltagarna, där det finns en påtaglig risk för att de regionala undantagen ökar ytterligare i framtiden. Också från ett folkhögskoleperspektiv fungerar dagens modell dåligt. Vid sidan av att den är administrativt krävande och ekonomiskt oförutsägbar, driver dagens modell en ökad underfinansiering av folkbildningen som helhet. Detta då regioner som i princip är villiga att betala 400 kronor per deltagarvecka i mobilitetsstöd i stället väljer att betala ut ett lägre belopp baserat på ömsesidighetsprincipen. Alternativkostnaden för att inte agera utan behålla status quo är således hög.

En välfungerande modell för mobilitetsstöd är i stor utsträckning beroende av en enhetlig tillämpning, där alla regioner agerar på samma sätt. För att de brister och problem som utmärker dagens modell ska kunna adresseras, behöver samtliga 21 regioner enas om ett alternativ som alla regioner följer. I denna rapport har vi, vid sidan av dagens modell, presenterat tre alternativa sätt att hantera mobilitetsstödet. Alternativ 2, som innebär att varje region ersätter folkhögskoleverksamheten i det egna länet oavsett var deltagarna kommer från, är administrativt enklast då behovet av att hantera fakturor, kontrollera folkbokföringsadress etc. försvinner. Det är också en modell som möjliggör ekonomisk förutsägbarhet, eftersom varje region själv styr över ramarna för sin finansiering. För att säkerställa fortsatt finansiering av folkhögskolekurser med en stor andel utomlänstudenter, bör särregler formuleras för kurser av stor betydelse nationellt.

Alternativ 3, som innebär att kostnaden för mobilitetsstödet delas mellan hem- och skolregion, ger mindre ekonomiska omfördelningskonsekvenser än alternativ 2, samtidigt som det möjliggör ökad enhetlighet och minskade administrativa kostnader i relation till dagens modell. Alternativet hanterar dock inte grundproblematiken hos dagens modell, då den fortfarande bygger på att samtliga 21 regioner kan enas om en ersättningsnivå under lång tid.

De fyra alternativen har av naturliga skäl olika konsekvenser för enskilda regioner, där det sannolikt inte kommer vara möjligt att identifiera ett alternativ som utgör samtliga regioners förstahandsval. Den fortsatta diskussionen behöver därför kännetecknas av öppenhet, kompromissvilja och pragmatism från de inblandades sida. En alltför principfast diskussion riskerar att leda till "allmänningens dilemma", där status quo bevaras trots att detta är det sämsta utfallet för de flesta av regionerna.

Denna utredning har fokuserat på mobilitetsstödet och funktionaliteten i dagens modell från ett i huvudsak regionalt perspektiv. Som tidigare nämnts är dock mobilitetsstödet i hög grad kopplad till den större frågan om folkbildningens finansiering och styrning. Utbyggnaden av de 8 000 platserna



medförde att två principer krockade – å ena sidan samfinansieringsprincipen som innebär att folkhögskolorna ska samfinansieras av stat och regioner, och å andra sidan finansieringsprincipen, som innebär att staten ska kompensera för statliga åtgärder som medför extra kostnader lokalt och regionalt. Utredningen pekar på att utbyggnaden i praktiken givit negativa bieffekter i form av en minskad regional finansiering per plats, även om att antalet platser ökat. Det finns enligt oss behov av att tydliggöra principerna bakom folkbildningens finansiering och styrning, samt vidareutveckla befintliga strukturer för dialog mellan stat och region i samband med statliga satsningar. Att säkra välfungerande framtida strukturer är centralt, dels för att statens satsningar på folkbildningen ska ge avsedd effekt, och dels för att på sikt säkra en långsiktigt hållbar grund för samfinansieringsprincipen.

En annan fråga som legat utanför utredningens uppdrag att undersöka, men som aktualiserats i arbetet, handlar om relationen mellan framförallt rörelseägda folkhögskolor och regioner. Det finns här ett spänningsfält som utgörs av folkhögskolornas självständighet och möjligheter att bibehålla sina unika särdrag å ena sidan, samt värdet av en regional samordning och styrning för att maximera folkhögskolornas regionala samhällsavtryck å andra sidan. Utredningen pekar på att det här finns olika uppfattningar om hur detta spänningsfält ska hanteras. Företrädare för i synnerhet de rörelseägda folkhögskolorna förordar finansieringssystem som innebär så stort avstånd som möjligt mellan folkhögskolor och enskilda regioner, med motiveringen att staten ses som en mer pålitlig finansär. Andra intervjuade företrädare för i första hand stat och regioner menar att samverkan och en strategisk regional samordning är central, både för att säkra en långsiktig regional finansiering och för att kunna maximera folkbildningens samhällsvärde.

Vi uppfattar mot denna bakgrund att det kan finnas behov av en vidareutvecklad dialog kring hur spänningsfältet i relationen mellan rörelseägda folkhögskolor och regioner ska hanteras. Inspiration för denna dialog kan exempelvis hämtas från områden där offentlig sektor samverkar med idéburna organisationer, som ofta innehåller samma typ av spänningsfält. I Överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer och Sveriges kommuner och landsting (IJ2008/02 I 10UF) anges att samarbetet mellan offentlig sektor och idéburna organisationer ska vägledas av sex principer, bland annat principen om självständighet och oberoende, långsiktighet respektive mångfald. Utifrån erfarenhet från tidigare uppdrag vet vi att det finns flera praktiska exempel på välfungerande samverkan utifrån dessa principer, exempelvis rörande tidiga insatser för asylsökande, som drivs av organisationer i civilsamhället med medel från Länsstyrelsen. En central framgångsfaktor är att samarbetet hanteras som ett partnerskap och inte som en beställar-utförarrelation, samt att samarbetet kännetecknas av ömsesidig tillit och respekt, där också de idéburna organisationerna har inflytande över samarbetets frågor, former och innehåll.

Avslutningsvis pekar utredningen på att det finns behov av mer kunskap om hur förutsättningarna för att bedriva folkbildningsverksamhet ser ut idag från ett samlat systemperspektiv, i ett förändrat landskap där många regioner går med underskott och där olika styrningskedjor inte nödvändigtvis harmoniserar med varandra.



Referenser

Folkbildningsrådet (2018), *Folkhögskolornas ekonomi 2017*.

<https://www.folkbildningsradet.se/contentassets/d55f00e78f3d43f298a21af71b908225/folkhogskolornas-ekonomi-2017.pdf>

Hämtad 2019-09-04.

Folkbildningsrådet (2019), *Statsbidraget till folkhögskolor 2019*.

<https://www.folkbildningsradet.se/globalassets/statsbidrag-folkhogskolor/2019/dnr-395-statsbidrag-till-folkhogskolor-2019-villkor-och-fordelning.pdf>

Hämtad 2019-07-02.

Konjunkturinstitutet (2019), *Konjunkturläget Mars 2019*.

<https://www.konj.se/download/18.23f29b73169d88cef7bad9ee/1554980338469/KLMar2019Webb.pdf>

Hämtad 2019-06-19.

Payoff (2019), *Slutrapport - Utvärderingsmodell Rörelsefolkhögskolornas Intresseorganisation (RIO)*.

Prop. 2005/06:192, *Lära, växa, förändra*.

<https://www.regeringen.se/49b72b/contentassets/ed02c948f8bd46ad8004c8d49cce9c0f/lara-vaxa-forandra---regeringens-folkbildningsproposition-prop.-200506192>

Hämtad 2019-09-03.

Prop. 2013/14:172, *Allas kunskap – allas bildning*.

<https://www.regeringen.se/49b728/contentassets/dbb6beab1400486b9811f26090c53707/allas-kunskap--allas-bildning-201314172>

Hämtad 2019-09-03.

Statskontoret (2018), *En folkbildning i tiden. En utvärdering utifrån syftena med statsbidraget*.

<http://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2018/201810.pdf>

Hämtad 2019-09-05.

Sveriges kommuner och landsting (2019), *Mobilitetsstöd till folkhögskolorna*.

<https://skl.se/skolakulturfritid/kulturfritid/folkbildning/mobilitetsstodtillfolkhogskolorna.14770.html>

Hämtad 2019-06-24.



Bilaga I.

Ekonomiska omfördelningskonsekvenser av alternativ 2 respektive 3 för tre typregioner

För att underlätta en fortsatt diskussion kring hur mobilitetsstödet ska hanteras i framtiden, har vi tagit fram räkneexempel på hur de två alternativ som regionerna har beslutsmandat över (alternativ 2 och 3) skulle påverka de finansiella flödena till och från tre typregioner – Region Jönköping, Region Kalmar samt Västra Götalandsregionen. Vi har valt dessa regioner för att beskriva hur regioner med olika typer av nettoflöden av deltagare skulle påverkas. Västra Götalandsregionen har historiskt haft ett stort negativt nettoflöde och representerar således regioner som betalat ut mer mobilitetsstöd till andra län än vad länets folkhögskolor fått tillbaka. Region Jönköping har haft ett stort positivt nettoflöde, och representerar därmed regioner som betalat ut mindre mobilitetsstöd än vad länets folkhögskolor fått tillbaka. Region Kalmar har historiskt haft ett nettoflöde runt noll och representerar därmed den grupp regioner vars folkhögskolor får tillbaka ungefär lika mycket mobilitetsstöd som regionen betalat ut till folkhögskolor i andra län (se Figur 9). I denna bilaga redogör vi för hur respektive regions ekonomiska förutsättningar skulle påverkas om varje region endast ger ersättning för deltagarveckor i det egna länet (alternativ 2), respektive om kostnaden för mobilitetsstödet delas lika mellan hemregionen och skolregionen (alternativ 3).

I beräkningarna har vi utgått från deltagarflöden mellan län och respektive regions utbetalningar av mobilitetsstöd under 2017. Utifrån dessa flöden har vi modellerat hur kostnaderna för mobilitetsstödet skulle förändras om respektive alternativ modell implementerades. Att vi behövt använda 2017 som referensår innebär begränsningar i överförbarhet till nuvarande förhållanden (2018 års statistik har inte funnits tillgänglig vid tidpunkt för författande av denna rapport). Dels utgår räkneexemplen från deltagarflöden innan den stora utbyggnaden under 2018 fått genomslag. Det totala antalet utomlänsdeltagare ökade med ungefär 5,5 procent mellan 2017 och 2018 – dock har antalet utomlänsdeltagare minskat i vissa län medan den ökat i andra (jmf Figur 8). Dessutom görs jämförelsen med ett referensår där de tre största regionerna följde SKL:s rekommenderade nivå för schablonbeloppet.

Folkhögskolorna i Jönköpings län har, som tidigare nämnts i avsnitt 2.2.4, en relativt utbyggd filialverksamhet. Under 2018 stod folkhögskolor registrerade i Jönköpings län för ungefär 6 000 utbildningsveckor som genomfördes i andra län. Vi saknar deltagarnas folkbokföringsadress, vilket innebär att vi inte säkert vet hur stor andel av dessa som rekryterades utanför Jönköpings län och som folkhögskolorna med filialverksamheten således fick mobilitetsstöd för. I beräkningen har vi utgått från ett antagande om att två tredjedelar av de deltagarveckor som utförs vid utomlänfilialer till folkhögskolor i Jönköpings län genomförs av deltagare skrivna i andra län än just Jönköping, vilket motsvarar cirka 1,6 miljoner i mobilitetsstöd (beräknat på 400 kronor i ersättningsnivå). Denna ersättning kommer i alternativ 2 även fortsättningsvis betalas ut av andra regioner till folkhögskolorna i Jönköpings län, och har således inkluderats i räkneexemplet.



Vi har tagit fram konsekvensbeskrivningar av alternativ 2 respektive 3 utifrån två jämförelsescenarion, där det ena scenariot bygger på ersättningsnivån om 400 kronor per deltagarvecka som regionerna betalade år 2017, och där det andra scenariot bygger en ersättningsnivå som ligger närmre den faktiska situationen idag. I det senare scenariot har vi räknat med en nedskrivningsfaktor för Region Stockholm och Region Skåne på 80 procent, det vill säga att de betalar 320 kronor per deltagarvecka i mobilitetsstöd. Notera att vi inte har räknat med en nedskrivningsfaktor för de regioner som i sin tur kommer att tillämpa ömsesidighetsprincipen.²³

Observera att beräkningarna endast beskriver direkta effekter för utgifter för mobilitetsstöd av respektive alternativ modell. Vi har således inte beräknat hur respektive regions *totala* utgifter för folkhögskoleverksamhet eventuellt påverkas av respektive modell.²⁴ Dessutom bör framhållas att beräkningarna endast ska ses som ungefärliga exempel och konsekvenser av respektive alternativ modell. Syftet är alltså inte att beskriva konkreta effekter utan snarare att ge en övergripande bild av konsekvenserna för de tre typregionerna.

Konsekvenser utifrån 2017 års deltagarflöden med en ersättningsnivå på 400 kronor per deltagarvecka

I tabellen nedan beskrivs de ekonomiska konsekvenserna av att införa alternativ 2 respektive alternativ 3 i relation till dagens modell för de tre typregionerna. Som tidigare nämnts, bygger beräkningarna på att alla regioner följer SKL:s rekommendation om 400 kronor per deltagarvecka.

Tabell 8 – Konsekvenser för flöden av mobilitetsstöd av alternativa finansieringsmodeller i relation till dagens modell (miljoner kronor)

Alternativ modell	Jönköping	Kalmar	Västra Götaland
Alternativ 2: Varje region ger endast ersättning för deltagarveckor i det egna länet	-5,25	-0,54	8,81
Alternativ 3: Kostnaden för mobilitetsstödet delas lika mellan hem- och skolregionen	-2,63	-0,27	4,40

Källa: Egna beräkningar baserat på dataunderlag från Folkbildningsrådet.

Jönköpings län har ett relativt stort inflöde av deltagare i relation till utflödet. För denna region innebär beräkningarna av alternativet att endast ge ersättning för deltagarveckor i det egna länet minskade nettointäkter med uppskattningsvis 5,25 miljoner kronor. För Region Kalmar, som har ungefär lika stora inflöden som utflöden av deltagare, beräknas nettointäkterna av mobilitetsstödet ungefär en halv miljon lägre än nuvarande nivåer. För Västra Götalandsregionen, där utflödet av

²³ Om en nedskrivningsfaktor till följd av ömsesidighetsprincipen skulle implementeras i beräkningarna skulle nettointäkterna för Stockholm och Skåne minska något medan övriga regioners nettointäkter skulle öka jämfört med förutsättningarna i beräkningarna som redovisas i tabellerna nedan.

²⁴ Exempelvis kan en region välja att använda eventuella minskade nettoutgifter för mobilitetsstöd till att öka finansieringen till folkhögskolor i den egna regionen. Ett annat alternativ är att låta finansieringen av skolor i den egna regionen vara oförändrad, och att de totala utgifterna till folkhögskoleverksamhet därmed minskar.



deltagare är relativt stort, skulle denna finansieringsmodell uppskattningsvis innebära en ökning av nettointäkterna med nästan nio miljoner kronor.

Om kostnaden för mobilitetsstödet delas lika mellan hem- och skolregionen blir nettokonsekvenserna lägre för samtliga regioner i jämförelse med ovan beskrivna alternativ. Dock syns ett liknande mönster mellan regionerna, där Region Jönköpings nettointäkter minskar med 2,6 miljoner kronor medan Västra Götalandsregionens nettointäkter ökar med 4,4 miljoner kronor.

Konsekvenser utifrån 2017 års deltagarflöden med 80 procents nedskrivningsfaktor

Att alla regioner skulle återgå till att följa SKL:s rekommendation är, som tidigare beskrivits i avsnitt 4.1.1 mycket osannolikt. I Tabell 9 har vi därför beräknat de ekonomiska konsekvenserna av att införa alternativ 2 respektive 3 utifrån ett antagande om att Region Stockholm och Region Skåne betalar 320 kronor per deltagarvecka (och övriga regioner betalar 400 kronor per deltagarvecka till folkhögskolorna i samtliga län).

Tabell 9 – Konsekvenser för flöden av mobilitetsstöd av alternativa finansieringsmodeller i relation till dagens modell ink. undantag från SKL:s rekommendation (miljoner kronor)

Alternativ modell	Jönköping	Kalmar	Västra Götaland
Alternativ 2: Varje region ger endast ersättning för deltagarveckor i det egna länet	-6,18	-0,35	9,30
Alternativ 3: Kostnaden för mobilitetsstödet delas lika mellan hem- och skolregionen	-3,09	-0,17	4,65

Källa: Egna beräkningar baserat på dataunderlag från Folkbildningsrådet.

För Region Jönköping innebär alternativet att endast ge ersättning för deltagarveckor i det egna länet minskade nettointäkter med 6,18 miljoner kronor i jämförelse med ett scenario som är likt dagens. Region Kalmar får enligt dessa beräkningar något minskade nettointäkter samtidigt som nettointäkterna för Västra Götalandsregionen skulle öka med över nio miljoner kronor.

Om kostnaderna för mobilitetsstödet delas lika mellan hem- och skolregionen syns ett liknande mönster, men nettokonsekvenserna blir mindre för samtliga regioner i jämförelse med alternativet ovan. Region Jönköpings nettointäkter minskar med drygt tre miljoner kronor samtidigt som Västra Götalandsregionen ökar med 4,65 miljoner kronor. Skillnaden i nettointäkter med detta alternativ skulle bli relativt liten för Region Kalmar, med en minskning på 170 000 kronor i nettointäkter.

