Samverkan som möjlighetsvillkor

Om studieförbundens och folkhögskolornas roll i kompetensförsörjning, vuxnas lärande och bildning

FILIPPA MILLENBERG



Bildningsförbundet Östergötland

Fler möjligheter tillsammans

Samverkan som möjlighetsvillkor

Om studieförbundens och folkhögskolornas roll i kompetens-försörjning, vuxnas lärande och bildning

Filippa Millenberg



Foto: David Lagerlöf

Filippa Millenberg är forskare och folkbildare.

Filippa disputerade vid Linköpings universitet där hon studerat folkhögskollärares pedagogiska arbete samt vad som utmärker folkhögskolan och folkbildningen som sammanhang där människor kan lära och mötas.

På uppdrag av **Bildningsförbundet Östergötland** har hon här beforskat på vilket sätt folkbildningen skulle kunna samverka med nationella, regionala och kommunala aktörer.

Publicerad 2026-09-07

Innehåll

Sammanfattning 4

Inledning 6

Bakgrund 9

När folkbildningens resurser minskar och möjligheterna begränsas 9

Växande behov av civilsamhällssamverkan 10

Folkbildningens betydelse som samhällsaktör 12

Folkbildningens idéburna värden 15

Syfte och frågeställningar 17

Studiens design 18

Steg 1: Intervjuer med externa aktörer 18

Steg 2: Responsintervjuer med folkbildningsaktörer 19

Steg 3: Utformning av case och workshop 19

Aktörernas behov och utmaningar 21

Pedagogiska behov 22

Psykosociala behov 26

Systemrelaterade behov 29

Utbildningsrelaterade behov 33

Samverkansrelaterade behov 35

Arbetsmarknadsrelaterade behov 37

Strukturella och geografiska utmaningar 39

Attityd- och motivationsrelaterade utmaningar 39

Folkhögskolornas respons 40

Professionella styrkor 40

Pedagogiska kompetenser 43

Idéburna värden 46

Studieförbundens respons 48

Skeptiskt bränd 48

Prövande försiktighet 51

Hoppfullt prövande 53

Samverkansformer som möjliggör autonomi och relevans 58

Rekommendationer 61

Rekommendation 1: Nationell samordning av upphandlingsvillkor för civilsamhällessamverkan 61

Rekommendation 2: Samverkansmodell mellan folkhögskola och studieförbund för heltidsaktivering 63

Rekommendation 3: Sammanhållen aktivering i folkhögskolans pedagogiska miljö 63

Referenser 65

Bilaga 1 68

Bilaga 2 70

Sammanfattning

Denna rapport har genomförts på uppdrag av Bildningsförbundet i Östergötland 2026 och syftar till att undersöka vilka behov nationella, regionala och kommunala aktörer uttrycker i arbetet med vuxnas lärande och kompetensutveckling, hur dessa behov relaterar till folkhögskolornas och studieförbundens professionella styrkor och idéburna värden, samt vilka former av samverkan som kan bidra till både individers utveckling och samhällets kompetensförsörjning.

Det empiriska materialet bygger på intervjuer med aktörer från Länsstyrelsen, Arbetsförmedlingen, Samordningsförbunden, Regionens enheter för näringslivsutveckling och regional kompetensförsörjning samt kommunernas utbildningsenheter, arbetsmarknads- och integrationsenheter samt kultur- och fritidsverksamheter. Dessa aktörer har bidragit med perspektiv på behov, utmaningar och förutsättningar i arbetet med vuxnas lärande, etablering och kompetensförsörjning. Informanterna har haft varierande roller alltifrån chefsroller till de som arbetar i direkt relation till målgruppen.

Materialet bygger också på intervjuer med företrädare för studieförbund och folkhögskolor i Region Östergötland. Samtliga chefer för de åtta studieförbund som är verksamma i regionen (ABF, Folkuniversitetet, Medborgarskolan, NBV, Sensus, Studiefrämjandet, Studieförbundet Bilda och Studieförbundet Vuxenskolan) har intervjuats. Därutöver har intervjuer genomförts med rektorer för de fem folkhögskolor som ingår i samma region och är medlemmar i Bildningsförbundet Östergötland: Liljeholmens folkhögskola, Lunnevads folkhögskola, Marieborgs folkhögskola, Vadstena folkhögskola och Valla folkhögskola.

Ett konkret samverkansspår som framträder tydligt i studiens resultat är att folkhögskolor och studieförbund tillsammans kan utgöra en sammanhållen aktiveringsmiljö inom ramen för heltidsaktivering. Kommunerna beskriver ett strukturellt glapp mellan sitt lagstadgade ansvar att tillhandahålla meningsfull heltidssysselsättning och sina faktiska organisatoriska förutsättningar att genomföra detta. Samtidigt reglerar lagstiftningen inte vem som ska utföra aktiveringen eller hur den ska organiseras, vilket skapar ett betydande handlingsutrymme för civilsamhällets aktörer.

Kommunerna uttrycker behov av aktörer som kan erbjuda helhetsorienterade, språkutvecklande och arbetslivsförberedande miljöer. Folkhögskolorna definierar sina professionella styrkor i termer av relationell pedagogik, erfarenhetsbaserat lärande och förmåga att skapa sammanhang där deltagare kan utveckla både kunskaper, omdöme och handlingskraft. Studieförbunden lyfter sin bredd, sin flexibilitet och sin förmåga att skapa meningsfulla aktiviteter som stärker deltagarnas motivation och delaktighet. Tillsammans kan dessa kompetenser möta de behov som offentliga aktörer formulerar, samtidigt som de ligger i linje med folkbildningens idéburna värden och pedagogiska traditioner.

I materialet framträder folkhögskolorna som den aktör som har etablerade och sammanhållna pedagogiska miljöer som möjliggör att bära ett sådant uppdrag. Deras helhetsorienterade arbetssätt, erfarenhet av att möta målgrupper med komplexa behov, och förmåga att kombinera språkutveckling, motivationsarbete, socialt stöd och arbetslivsförberedande moment motsvarar i hög grad de behov som aktörerna ger uttryck för. Folkhögskolornas organisatoriska stabilitet och långsiktighet gör dem särskilt lämpade att fungera som huvudansvariga för aktiveringsmiljöer som kräver kontinuitet, struktur och ett sammanhållet pedagogiskt grepp.

Studieförbunden har samtidigt kompetenser som kompletterar folkhögskolornas uppdrag och förstärker aktiveringsmiljön. Deras bredd av kultur- och bildningsverksamhet, erfarenhet av öppna och flexibla verksamhetsformer samt förmåga att nå målgrupper som står långt från både utbildning och arbetsmarknad utgör viktiga komponenter i en meningsfull heltidssysselsättning. I dagens ekonomiska situation, där studieförbunden har begränsade resurser och minskad lokal närvaro, är det dock mindre realistiskt att de ensamma skulle kunna bära ett heltidsaktiverings-uppdrag. Däremot visar resultaten att folkhögskolor och studieförbund tillsammans kan erbjuda en aktiveringsmiljö som är både pedagogiskt sammanhållen och tillräckligt bred för att möta de varierande behov som målgrupperna har.

Ett hinder för samverkan är möjligheter till finansierings- och samverkansformer som utgår ifrån och tar hänsyn till de olika aktörernas uppdrag, förutsättningar och villkor. Analysen visar också att samverkan riskerar att hämmas av en dubbel osäkerhet: kommunerna är osäkra på folkbildningens roll i den nya infrastrukturen, och folkbildningsaktörerna är osäkra på om de förväntas ta initiativ eller bära delar av uppdraget. Detta gör att samverkan i dag i hög grad beror på lokala relationer och tolkningar snarare än tydliga nationella strukturer.

Utifrån dessa resultat presenteras tre rekommendationer:

1. Nationell samordning av upphandlingsvillkor för civilsamhällessamverkan
2. Samverkansmodell mellan folkhögskola och studieförbund för heltidsaktivering
3. Sammanhållen aktivering i folkhögskolans pedagogiska miljö

Tillsammans visar dessa rekommendationer hur folkbildningens pedagogiska kompetenser skulle kunna utgöra en central del av den infrastruktur som kommuner behöver för att möta nya lagkrav och stärka individers möjligheter till etablering, anställningsbarhet och samhällsdeltagande.

Inledning

Samhället befinner sig i en tid av komplexa utmaningar och förändring. Geopolitiska spänningar, klimatförändringar, snabb teknologisk utveckling, förändrade demokratiska förutsättningar, ekonomisk instabilitet, ökade sociala klyftor och orättvisor samt politisk styrning som skapar nya villkor för både människor och institutioner. Samtidigt har människans roll i samhället under de senaste decennierna alltmer kommit att definieras utifrån arbetsmarknadens behov och samhällets kompetensförsörjning. I Sverige har dessa förändringar sammanfallit med en tydlig förskjutning i synen på utbildningens roll. Den svenska utbildningspolitiken har beskrivits att i hög grad kommit att präglas av en ekonomiserad kunskapssyn där utbildningens värde främst mäts i termer av matchning, anställningsbarhet och nationalekonomisk nytta (se exempelvis Biesta, 2010**)**. Flera forskare har pekat på att utbildningens syfte då riskerar att reduceras till att producera arbetskraft, medan frågor om moral, omdöme, demokrati, medborgarskap och känslan av meningsfullhet i livet kan marginaliseras (se exempelvis Strannegård, 2023, Biesta, 2006, 2010, Schaffar, 2025).

Denna epistemecentrerade kunskapssyn där kognitivt mätbar kunskap ges företräde framför praktisk klokhet (fronesis), kroppslig närvaro och själslig utveckling formar i dag stora delar av utbildningslandskapet (Bornemark, 2018). Samtidigt växer kraven på kommuner och regioner att bidra till kompetensförsörjning, försörjningskrav och effektiv etablering för sina invånare. Aktivitetskrav, matchningsinsatser och arbetsmarknadsorienterade styrsystem förstärker utvecklingen i denna riktning. Begrepp som *etablering, anställningsbarhet* och *kompetensförsörjning* har även fått en framträdande plats i politiska och organisatoriska diskurser och sätter ramar för regionalt och kommunalt arbete (Ball, 2003; Biesta, 2006).

Människor förväntas ha rätt kompetens som matchar arbetsmarknadens behov. Samtidigt ställer exempelvis teknisk utveckling och digitalisering nya krav på kompetensutveckling och lärande genom hela livet - ett livslångt lärande. Under de senaste decennierna har dock innebörden i begreppet livslångt lärande förskjutits, från en humanistisk och emancipatorisk idé om människans bildningsprocess (UNESCO, 1972; Gustavsson, 1991) till ett mer instrumentellt begrepp kopplat till ekonomisk tillväxt, anställningsbarhet och marknadsanpassning (Field, 2006; Biesta, 2006). Denna förskjutning av livslångt lärande hänger nära samman med hur vuxenutbildning i dag betraktas som en viktig och strategisk resurs för regional utveckling och samhällsbyggande.

Mot denna bakgrund framträder en grundläggande värdekonflikt. Schaffar (2025) beskriver hur utbildning kan förstås genom två spänningsfyllda logiker: *anpassning* och *frigörelse*. Anpassningslogiken syftar till att forma individer så att de passar in i samhällets befintliga strukturer, i en logik som präglar aktivitetskrav och kompetensförsörjningsdiskurser (styrlogiker, mätbarhet, kompetensförsörjning). Frigörelselogiken, däremot, betonar människans förmåga att utveckla omdöme, handlingskraft och demokratisk delaktighet (demokrati, personlig utveckling, kritiskt tänkande). Den ser pedagogik och utbildning som en process där människor ges möjlighet att förstå och påverka sina livsvillkor, inte enbart anpassa sig till dem.

Schaffar (2025) fördjupar detta genom att visa att det inte bara är utbildningssystemet som präglas av två motstridiga logiker, utan själva pedagogikens grundorienteringar: en anpassningslogik och en frigörelselogik. Dessa logiker uttrycker två olika sätt att förstå vad lärande är till för att forma människor för att passa in i befintliga strukturer, eller att stärka deras förmåga att förstå, påverka och förändra sina livsvillkor.

Folkbildningen beskrivs ibland ha sina rötter främst i det som Schaffar (2025) beskriver som frigörelselogik. Folkhögskolor och studieförbund växte fram ur folkrörelsernas med bland annat strävan om demokrati, delaktighet och personlig utveckling snarare än ett statligt instrument för arbetsmarknadspolitik. Deras pedagogiska tradition bygger på frivillighet, relationer, erfarenhetsbaserat lärande och en syn på människan som subjekt med potential och vilja. Bildning handlar här inte om att i första hand bli lönsam, utan om att möta världen, utveckla omdöme och skapa mening.

Vuxenutbildning betraktas samtidigt som en strategisk resurs för regional utveckling. Utbildning förväntas bidra till arbetsmarknadens kompetensförsörjning, stärka individers förmåga att delta i arbetslivet och fungera som ett verktyg för att hantera sociala och ekonomiska utmaningar. Detta förstärker kommuners och regioners fokus på utbildningsaktörer som kan leverera mätbara resultat i linje med dessa mål.

Den tidigare beskrivna förskjutningen mot en ekonomiserad kunskapssyn och nyttologik tycks ge uttryck för att utbildning och bildning står i motsats till varandra. När utbildning reduceras till mätbarhet, instrumentella mål och arbetsmarknadsnytta riskerar bildningens bredare syften att trängas undan. Det är inte nödvändigtvis begreppen i sig som kolliderar, utan den styrningslogik som formar utbildningens praktik. Den ofta förgivettagna motsättningen mellan utbildning och bildning har dock problematiserats. Inom både folkbildning och högre utbildning har flera forskare visat att professionell utbildning och bredare bildningsprocesser nödvändigtvis inte behöver stå i konflikt, utan snarare utgör två kompletterande dimensioner av lärande (se exempelvis Gustavsson, 2013, Sveriges universitets- och högskoleförbund, 2013). Utbildningens samhällsnytta ur ett sådant dialektiskt perspektiv innebär att utbildning inte enbart handlar om arbetsmarknadens behov, utan också om demokratiskt deltagande, kritisk reflektion/tänkande och mänskliga rättigheter. På så sätt utgör bildning och utbildning två perspektiv som tillsammans formar kompetens i en bredare mening.

Mot bakgrund av dessa skillnader, styrning och förväntningar framträder ett behov av att förstå vilka konsekvenser detta kan få för samverkan kring vuxnas lärande. Nationella, regionala och kommunala aktörer arbetar med kompetensförsörjning, etablering och arbetsmarknadsnära insatser inom styrsystem som beskrivs som fragmenterade och är regelstyrda och inriktade på mätbara resultat. Folkbildningen däremot verkar inom traditioner som betonar helhet, relationer och subjektivitet och når genom sin organisatoriska flexibilitet målgrupper som står långt från både utbildning och arbetsmarknad, såsom unga vuxna, personer med funktionsvariationer, utlandsfödda och socioekonomiskt utsatta grupper.

Det är i mötet mellan dessa olika logiker, behov och uppdrag som denna rapport tar sin utgångspunkt. De samhälleliga förändringarna, kritiken mot en ekonomiserad kunskapssyn och de ökade kraven på kompetensförsörjning skapar ett behov av att förstå och utforska hur folkbildningens idéburna värden och pedagogiska kompetenser kan relateras till andra aktörers samhällsuppdrag. Samtidigt som det finns en växande förväntan på att folkhögskolor och studieförbund ska bidra till etablering, anställningsbarhet och regional utveckling, ligger dessa uppdrag inte självklart i linje med deras historiska och pedagogiska tradition. Genom att analysera dessa frågor i ljuset av rådande spänningar som presenterats ovan bidrar rapporten till en fördjupad förståelse av folkbildningens roll i ett samhälle i förändring.

Konkret syftar rapporten således till att kartlägga vilka behov nationella, regionala och kommunala aktörer uttrycker i arbetet med vuxnas lärande och kompetensutveckling, hur dessa be-

hov relaterar till folkhögskolornas professionella styrkor och idéburna värden, samt vilka former av samverkan som kan bidra till både individers utveckling och samhällets kompetensförsörjning.

Bakgrund

De nationella, regionala och kommunala aktörer som ingår i kartläggningen, liksom studieförbund och folkhögskolor, arbetar alla med målgrupper som står långt ifrån arbetsmarknad och utbildning. Genom sina olika uppdrag bidrar de till att skapa förutsättningar för att dessa grupper ska kunna ta steg mot utbildning och etablering i arbetslivet.

Den organiserade folkbildningen består i dag av åtta studieförbund ABF, Studieförbundet Bilda, Folkuniversitetet, Medborgarskolan, NBV, Sensus studieförbund, Studiefrämjandet, Studieförbundet Vuxenskolan och 152 folkhögskolor. Studieförbunden och folkhögskolorna har skiftande profiler, ideologiska inriktningar och en mångsidighet av verksamhetsformer.

När folkbildningens resurser minskar och möjligheterna begränsas

Studieförbunden och folkhögskolorna utgör den grundläggande infrastrukturen för Sveriges institutionaliserade folkbildning och har under en längre tid behövt förhålla sig till minskade resurser. Nästan alla av studieförbundens lokalavdelningar och folkhögskolorna har påverkats negativt av de senaste årens ekonomiska förändringar. Folkhögskolornas kurser har påverkats i olika grad av besparingar. Särskild kurs har tvingats till nedläggningar, medan allmän kurs främst dragit ned på lärarresurser. Studieförbunden har tvingats stänga lokaler och minska stödet till föreningar, kulturprogram och studiecirklar. Närvaron i mindre tätorter och glesbygd har minskat (Folkbildningsrådet, 2025b, 2025c).

Sedan 2024 har regeringen genomfört omfattande nedskärningar i statsbidraget till studieförbunden. År 2024 minskade statsbidragsanslaget med 250 miljoner kronor, följt av ytterligare 100 miljoner kronor 2025. Under 2026 planeras en ytterligare nedskärning om 150 miljoner kronor. Sammantaget innebär detta en reduktion på 500 miljoner kronor över tre år[1]. Studieförbundens analys av effekterna under 2024–2025, baserad på statistik från SCB, visar att nedskärningarna redan fått betydande konsekvenser för verksamhetens omfattning. En femtedel av studieförbundens folkbildning har försvunnit under perioden. Antalet arrangemang har minskat med 18 procent, studietimmarna med 22 procent och antalet deltagare med 17 procent. De studiecirklar som finns kvar har dessutom blivit kortare. Effekterna är geografiskt ojämnt fördelade och landsbygdskommunerna drabbas hårdast. Där har en fjärdedel av all folkbildning försvunnit, vilket innebär att tillgången till kultur, mötesplatser och bildningsmöjligheter minskar i områden där få andra aktörer erbjuder motsvarande verksamhet (Studieförbunden i samverkan, 2026).

Folkbildningsrådets rapport *Studieförbundens ekonomi 2024* visar att studieförbunden under 2024 gjorde ett samlat ekonomiskt underskott på 216 miljoner kronor (Folkbildningsrådet, 2025b). De kommunala och regionala bidragen har minskat successivt under flera decennier och har totalt sett sjunkit med 62 procent mellan 1992 och 2023, räknat i fasta priser (Folkbildningsrådet, Studieförbunden & Svensk Biblioteksförening, 2025). Därtill har statsbidraget inte räknats upp i takt med inflationen sedan 2015 (Studieförbunden i samverkan, 2026).

I rapporten (2025) *Vid vägs ände? Hur nedskärningar för folkbibliotek och studieförbund påverkar kulturens infrastruktur* (Folkbildningsrådet, Studieförbunden i samverkan & Svensk biblioteksförening, 2025) framkommer att studieförbunden under en längre tid har drabbats av en omfattande ekonomisk urholkning. Sedan 2014 har de förlorat 30 procent av bidragen från

[1] Uträkningen inkluderar en inflationstakt om 2 procent per år under åren 2024–2026.

kommun, region och stat. Mellan 2023 och 2025 har nästan 1 000 studieförbundsanställda sagts upp, vilket motsvarar en kraftig minskning av personalresurserna. Nedskärningarna har även påverkat den fysiska infrastrukturen. Studieförbunden har stängt lokaler i fyra av tio kommuner, och nästan en tredjedel av alla studieförbundslokaler har stängts helt eller delvis. Mer än var femte lokal har försvunnit helt. Dessa förändringar innebär att tillgången till kultur, mötesplatser och folkbildningsverksamhet minskar i stora delar av landet, särskilt i kommuner där studieförbunden utgör en av få aktörer inom kultur- och bildningsområdet.

Trots att det samlade resultatet för 2024 för folkhögskolornas del visar ett visst överskott är det ekonomiska läget fortsatt ansträngt, och flera enskilda skolor redovisar negativa resultat (Folkbildningsrådet, 2025a). Anslagets utveckling över tid visar att det har tappat stort i realt värde sedan 2018. Till skillnad från många andra statliga anslag pris- och löneomräknas inte folkbildningsanslaget. Det innebär att anslagets reala värde minskar i takt med inflationen. Även om anslaget tillfälligt höjdes under pandemiåren 2021–2022 och förstärktes med 100 miljoner kronor i statsbudgeten för 2024, har det faktiska värdet sjunkit betydligt över tid. Justerat för inflation har anslaget minskat med cirka 440 miljoner kronor sedan 2018, motsvarande en real nedgång på 15,2 procent (Folkbildningsrådet, 2025a). Folkbildningsrådet (2025d) har pekat på att nedskärningarna försvårar måluppfyllelsen och leder till nedläggningar. Ett antal folkhögskolor har tvingats avsluta sin verksamhet till följd av en ansträngd ekonomisk situation.

När läget blir ansträngt på detta sätt uppstår en form av vägskäl. Antingen krymper folkbildningen i takt med de ekonomiska nedskärningarna med minskad närvaro, färre mötesplatser och ett försvagat demokratiskt och socialt uppdrag som följd. Eller så uppstår ett behov och en vilja av att både återfinna och hitta en ny plats. I denna situation öppnas därför också en möjlighet: att formulera nya former av relevans, nya samverkansytor och nya sätt att bidra med den kompetens som folkbildningen har och som efterfrågas, även när de etablerade kontrakten minskar.

Växande behov av civilsamhällssamverkan

Den sittande regeringen beskrivs under senare år genomfört en hög reformtakt som inneburit omfattande förändringar för socialtjänsten, med nya åligganden och ett utökat ansvar för både regioner och kommuner. Två centrala reformspår är arbetet med en ny socialtjänstlag samt reformeringen av det ekonomiska biståndet. Aktivitetskravet är en del av denna reformering och ligger inom ramen för ekonomiskt bistånd, vilket i sin tur regleras av socialtjänstlagen.

Aktivitetskravet för mottagare av försörjningsstöd, som trädde i kraft den 1 juli 2026, innebär att personer som beviljas försörjningsstöd ska delta i aktiviteter som syftar till att stärka deras möjligheter till arbete och självförsörjning (Regeringen, 2026). Själva kravet på aktivitet börjar tillämpas från oktober 2026, och från den 1 juli 2027 införs en sanktionsavgift för kommuner som inte uppfyller kraven. Reformen innebär därmed både ett utökat ansvar för kommunerna och en förstärkt förväntan på att civilsamhällets aktörer ska kunna bidra med aktiveringsmiljöer, eftersom kommunerna förväntas erbjuda fler och mer varierade insatser än tidigare.

I och med den nya lagstiftningen blir kommunerna skyldiga att tillhandahålla meningsfull heltidssysselsättning för personer som har rätt till försörjningsstöd, samtidigt som individen åläggs en motsvarande skyldighet att delta. Med meningsfull heltidssysselsättning avses insatser som motiverar och stärker individens förmåga att ta ett arbete, påbörja en utbildning eller delta i andra arbets- och studieförberedande aktiviteter. Det kan handla om insatser som ökar arbets-

eller studieförmågan, förbättrar språkliga förutsättningar, erbjuder arbetsplatsförlagda moment även utanför den kommunala förvaltningen, eller aktiviteter som är inriktade på att söka arbete.

Kravet på meningsfull heltidssysselsättning är omfattande men differentierat och för dem som omfattas ska deltagandet ske efter förmåga. Bedömningen av aktivitetsförmåga görs av socialtjänsten och styr både om och i vilken omfattning individen ska delta. Denna reform innebär att kommunerna delvis behöver utveckla nya former av aktivering och samverkan, där civilsamhällets aktörer såsom folkhögskolor och studieförbund lyfts fram som potentiellt viktiga samarbetspartners för att kunna möta lagens krav.

Ytterligare ett exempel på förändringar är ett språkkrav inom äldreomsorgen som förväntas träda i kraft 1 juli 2026 och innebär bedömning av personers språkförmåga, en relevant bör definieras till att vara språknivå B2 i gemensam europeisk referensram[2] för språk. Det handlar om funktionell språkförmåga, ett språk som är anpassat till det arbete som man ska utföra.

Reformernas samlade effekt är att kommunerna förväntas tillhandahålla en bredd av insatser som de själva uttrycker att de delvis saknar kapacitet att genomföra på egen hand. Det uppstår därmed ett strukturellt glapp mellan kommunernas lagstadgade ansvar och deras faktiska organisatoriska förutsättningar. För att kunna möta kraven behöver kommunerna samarbetspartners som kan erbjuda meningsfulla aktiviteter, språkutvecklande miljöer och andra former av stödjande sammanhang. I detta växer civilsamhällets roll såsom folkhögskolor och studieförbund fram som en potentiellt central del av den infrastruktur som krävs för att kommunerna ska kunna fullgöra sitt uppdrag.

Samtidigt finns det flera frågetecken kring innehållet eller formerna för samverkan såsom *vad* civilsamhället kan bidra med, *hur* samverkan ska organiseras, *vilka behov målgrupperna har mer specifik utifrån målgruppernas variation, vad* som ska omfattas, *vem* som ska finansiera vad och *vilket mandat* civilsamhället ska ha.

Heltidsaktiveringen skapar ett tydligt handlingsutrymme för nya former av samverkan, eftersom kommunerna åläggs att erbjuda meningsfulla aktiviteter men lagstiftningen inte reglerar *vem* som ska utföra dem eller *hur* aktiveringen ska organiseras. Samtidigt är det oklart hur detta handlingsutrymme faktiskt tas om hand i praktiken. På samma gångs om kommunerna efterfrågar nya aktiveringsmiljöer är det oklart i vilken utsträckning de faktiskt ser folkhögskolor och studieförbund som potentiella samarbetspartners. Denna osäkerhet gäller även i motsatt riktning: det är inte givet att folkbildningsaktörerna själva identifierar sig som en del av den infrastruktur som skulle kunna bära upp heltidsaktiveringen. Därmed uppstår en situation präglad av oklarhet kring hur aktörerna orienterar sig mot varandra, vem som tar initiativ och hur uppdrag och insatser ska finansieras. Trots att behovet av fler aktörer är tydligt, saknas etablerade ramar för hur kontaktytorna ska skapas, hur roller ska fördelas, hur ansvar ska delas och vilka finansieringsformer som är möjliga. Handlingsutrymmet finns, men är otydligt, vilket gör att samverkan i hög grad blir beroende av lokala initiativ, relationer och tolkningar snarare än av tydliga strukturer.

---

[2] Den europeiska referensramen, GERS, är ett stöd för alla som undervisar i språk och bedömer språkinlärning. Den används i arbetet med undervisning, kursplaner, läroplaner och examina i hela Europa.

Folkbildningens betydelse som samhällsaktör

Folkbildningen utgör i många landsbygdskommuner en stabil infrastruktur för bildning, utbildning och kultur, särskilt i områden där tillgången till formell utbildning är begränsad. Deltagandet i folkbildning är dessutom högre i landsbygdskommuner än i städer, vilket hänger samman med att folkbildningen är mer geografiskt närvarande i glesbygd och når grupper med svagare arbetsmarknadsposition (Bjerke & Mellander, 2023). Studiecirkeldeltagande och folkhögskolornas långa kurser (allmän och särskild kurs) har visat sig stärka deltagarnas möjligheter till fortsatta studier och inträde på arbetsmarknaden (Bjerke & Mellander, 2023, Folkbildningsrådet, 2024).

I glesbygdskommuner där avstånden till högskola och yrkesutbildning är långa, arbetsmarknaden mindre och invånarnas förutsättningar svagare blir folkbildningens roll särskilt betydelsefull. Där fungerar studieförbund och folkhögskolor som mötesplatser, nätverksbyggare och vägar vidare mot studier och arbete (Bjerke & Mellander, 2023). Detta synliggör folkbildningens förmåga att etablera lärandemiljöer och sociala sammanhang där andra institutioner kan ha svårare att verka. Lärandet inom folkbildningen har dessutom beskrivits som något som inte enbart handlar om att fördjupa ämneskunskaper, utan också om att stärka människors välbefinnande och deras möjligheter att förstå och påverka sin omvärld (Hugo & Hedegaard, 2022).

Folkhögskolans förmåga att skapa tillgängliga och stödjande lärandemiljöer har också visats i studier av deltagare med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar, där folkhögskolan framträder som en trygg, individanpassad och strukturerad miljö som möjliggör både lärande, återhämtning och social orientering i livsförändrande situationer (Hedegaard, m.fl, 2021, Hugo & Hedegaard, 2021). I studiecirklar och folkhögskolor har lärandet även fungerat som ett sätt att återhämta sig efter exempelvis längre sjukskrivning, att odla intressen och att orientera sig i livsförändrande situationer (Fürst & Nylander, 2020, 2023, Laginder, 2005)

Den institutionaliserade folkbildningens förmåga att skapa tillgängliga lärandemiljöer gäller också i landets marginaliserade stadsdelar, där studieförbunden samlar andra deltagargrupper än i övriga delar av landet. Här deltar fler personer med kortare utbildning, mindre nätverk och lägre inkomster, liksom en större andel män, yngre personer och utrikes födda. Bjerke och Mellander (2023) visar att folkbildningen i dessa sammanhang når grupper som fått mindre av samhällets utbildningsresurser och där de möjligheter som erbjudits i det formella utbildningssystemet inte varit tillräckliga eller matchat deras förutsättningar. Verksamhet för nyanlända, såsom asylverksamheter och etableringskurser, har visat sig vara ett stöd för framför allt utrikes födda kvinnor med kort utbildning och därigenom främjat arbetsmarknadsetablering och egenmakt (Folkbildningsrådet, 2024).

Genom särskilda statsbidrag har studieförbunden genomfört riktade insatser för nyanlända och långtidsarbetslösa, liksom demokratistärkande aktiviteter och satsningar på nationella minoritetsspråk. Satsningarna *Svenska från dag ett* och *Vardagssvenska* har gett asylsökande och nyanlända möjlighet att utveckla grundläggande språkkunskaper, orientera sig i det svenska samhället och ta del av meningsfulla sammanhang under asyltiden (Folkbildningsrådet, 2023).

Folkbildningen har visat sig ha en betydande potential att mobilisera förtroendekapital, lokala nätverk och ledarengagemang för att skapa språk- och samhällsintroduktion för nyanlända. Denna potential är samtidigt skör, eftersom verksamheten är beroende av riktade statsbidrag och därmed befinner sig i ett spänningsfält mellan folkbildningens idéburna värden och statliga

styrningslogiker. Dahlstedt m.fl. (2019) har visat att folkbildningens ideal om jämlikhet, öppenhet och gemenskap mellan jämlikar blir särskilt viktiga i ett alltmer restriktivt migrationspolitiskt klimat, och att studieförbundens verksamhet framstår som konkreta platser där inkluderande samhällsgemenskap kan gestaltas.

Studiecirklarna inom ramen för *Svenska från dag ett* har visat sig fungera som viktiga sociala och pedagogiska arenor för asylsökande, där deltagarna kan uttrycka behov, formulera framtidsdrömmar och uppleva erkännande och tillhörighet (Fejes, m. fl., 2018). Genom cirklarnas upplägg skapas möjligheter till social inkludering för en grupp som saknar formella politiska rättigheter och ofta befinner sig i utsatta livssituationer. Samtidigt utmanas folkbildningens princip om ”fritt och frivilligt” när verksamheten finansieras genom riktade statsbidrag. Det generella statsbidraget tillåter inte verksamhet för personer utan uppehållstillstånd, vilket gör att studieförbundens engagemang i arbete med asylsökande blir beroende av särskilda stödformer. Fejes m. fl., (2018) pekar på att detta aktualiserar frågor om ansvarsfördelningen mellan stat och civilsamhälle, särskilt i en tid då asylsökandes rättigheter och tillhörighet ofta ifrågasätts.

Folkbildningens betydelse för grupper med utmanande etableringsmöjligheter syns också i andra delar av landet och i andra målgrupper. Folkhögskolan har lyfts fram som en civilsamhällesaktör med särskilt goda förutsättningar att skapa vägar till etablering för unga som varken arbetar eller studerar (Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, 2023b). För många personer med funktionsnedsättning erbjuder folkhögskolan en möjlighet att fullfölja studier och därmed den enda vägen vidare till studier och livslångt lärande. Dess flexibilitet, individanpassning och möjlighet till att ge extra tid för att fullfölja sina studier, gör att deltagare med funktionsnedsättning ges fler förutsättningar att lyckas (SCB, 2023, Hugo & Hedegaard, 2021).

Folkhögskolan har historiskt visat en förmåga att svara mot samhälleliga förändringar genom att utveckla kurser i relation till både arbetsmarknadens och enskilda människors behov, och att successivt inkludera nya deltagargrupper. Denna förnyelseförmåga har gjort folkhögskolan till en didaktiskt innovativ aktör som återkommande har utmanat etablerade föreställningar om *vem* som ska få utbilda sig, *vad* som räknas som värdefull kunskap och hur lärande kan organiseras (Harlin, mfl., 2025; Larsson, 2005, 2013). Samtidigt har folkhögskolan etablerat en studieverksamhet där civilsamhällets utveckling utgör en central kontext, vilket har banat väg för ett mer samhällsrelevant och mångsidigt utbildningsinnehåll. Genom att bryta med traditionella hierarkier och etablerat mer informella och dialogiska relationer mellan lärare och deltagare har folkhögskolan stärkt delaktighet, engagemang och personlig utveckling. På så sätt har den öppnat dörrarna för grupper som tidigare stod utanför utbildning och bidragit till ökad social och regional jämlikhet samt skapat nya möjligheter för deltagande över klass-, köns- och generationsgränser (Larsson, 2005, 2013).

Ett av folkbildningens kännetecken är dess förmåga att samspela med sin tid och sin omvärld. Det tar sig uttryck i en flexibilitet och innovationsförmåga när det gäller vilka kurser och studiecirklar som utvecklas och erbjuds. Harlin m. fl. (2025) beskriver hur folkhögskolans egenart ständigt omförhandlas när nya kursverksamheter utvecklas och tolkningar av folkhögskolans idé förändras. De menar att sådana ”översättningar” av folkbildningens idéer kan uppfattas både som en fortsättning på tidigare traditioner och som ett avsteg från dem. När folkhögskolan tar sig an nya uppdrag, exempelvis utbildningar på uppdrag av Arbetsförmedlingen, aktualise-

ras därför frågor som: Hur påverkas folkbildningens själ av att skolorna arrangerar utbildningar på uppdrag av exempelvis arbetsförmedlingen? (Harlin m. fl., s. 240).

Samtidigt har folkhögskolans idéburna utveckling alltid förhållit sig till frågor om frihet, frivillighet och relationen till staten, vilket har skapat ett återkommande spänningsfält som blivit tydligare i takt med att verksamheten förändrats.

Deltagandet i folkhögskolornas och studieförbundens verksamhet har länge beskrivits som fritt och frivilligt, i betydelsen att deltagare själva väljer att delta. Samtidigt har deltagandet i vissa delar av verksamheten villkorats av arbetsmarknadsåtgärder, exempelvis folkhögskolans etableringskurser i samarbete med Arbetsförmedlingen. Dessa kurser möjliggör deltagares försörjning och vägar till behörighet för högskolestudier, men har inte alltid präglats av frivillighet, vilket har aktualiserat frågor om vad folkbildningsdevisen ”fritt och frivilligt” egentligen innebär.

Historiskt har folkhögskolor och studieförbund verkat i ett gränsland mellan människors personliga utveckling, livslångt lärande och samhällsnytta. Detta har återkommande gett upphov till diskussioner om folkbildningens roll och uppdrag. Relationerna mellan stat och folkbildning har beskrivits som komplexa inte minst för att de har under lång tid kännetecknats av en slags av tillit, där statsbidrag kombinerats med en hög grad av autonomi. Självförvaltningsmodellen[3] har varit ett uttryck för denna ordning.

Under senare år har denna balans blivit föremål för ökad uppmärksamhet. I samband med regeringens översyn av styrningen av folkbildningen har olika aktörer uttryckt oro för att staten vill styra folkbildningen mer direkt, att självförvaltningsmodellen kan försvagas och att frihet och frivillighet riskerar att ersättas av kontroll och målstyrning. Det lyfts också att civilsamhällets autonomi kan påverkas och att folkbildningen riskerar att bli ett politiskt eller arbetsmarknadsorienterat verktyg. Andra röster framhåller att staten bör fortsätta hålla armlängds avstånd, i linje med den tradition som länge präglat relationen mellan stat och folkbildning.

Folkbildningsrådet, folkhögskolorna och Arbetsförmedlingen samarbetar i två större insatser – Studiemotiverande folkhögskolekurs (SMF) och Etableringskurs på folkhögskola. Kursen är 3 månader lång och syftar till att underlätta för deltagarna att påbörja eller återgå till reguljär utbildning. Målgrupp för kursen är arbetssökande som saknar gymnasieexamen eller grundläggande behörighet till högskoleutbildning.

Under 2023 fördelade Folkbildningsrådet knappt 29 miljoner kronor till studieförbund och folkhögskolor för särskilda folkbildningsinsatser med asylsökande, vissa nyanlända invandrare och flyktingar under masskyddsdirektivet. Detta innebar en minskning med knappt 110 miljoner jämfört med 2022. Syftet med insatsen var att ge en meningsfull sysselsättning och påskynda en framtida etablering för dem som beviljas uppehållstillstånd. Insatserna ska stärka kunskaperna i svenska språket och kunskaperna om det svenska samhället samt främja deltagande i arbete och samhällsliv (Folkbildningsrådet, 2023).

---

[3] Självförvaltningsmodellen innebär att staten finansierar folkbildningen genom statsbidrag, men att fördelning, uppföljning och utveckling av verksamheten hanteras av folkbildningens egna organisationer. Staten formulerar övergripande syften och mål, medan folkbildningen själv ansvarar för att tolka och omsätta dem i praktiken. Modellen har byggt på tillit och armlängds avstånd, där civilsamhällets autonomi ses som en förutsättning för folkbildningens idéburna karaktär.

Folkbildningens idéburna värden

Pedagogik handlar om lärande och om det stöd som ges för att människor ska utveckla nya kunskaper. Huruvida det finns en särskild folkbildningspedagogik eller folkhögskolepedagogik är omdiskuterat. Samtidigt som det särskilda med pedagogiken har skiftat över tid går det att konstatera att det finns pedagogiska idéströmningar som återkommer över tid.

Studieförbund och folkhögskolor har präglats av att vara knutna till 1800-talets folkrörelser där dess anhängare tillsammans med demokratiska intellektuella skapade folkbildningsidén: bildning *genom* folket snarare än för folket (Gustavsson, 1991). I dessa rörelser fanns ideal som olika bildningsideal, demokrati och delaktighet, frivillighet, deltagarorientering, erfarenhetsbaserat lärande, personlig utveckling, kollektivt lärande vilket har påverkat det pedagogiska idégods som fortfarande iscensätts i studieförbundens och folkhögskolornas verksamheter.

Folkhögskolor och studieförbund har en pedagogisk idétradition som betonar folkbildning, bildning, demokrati och medborgerlig fostran och personlig utveckling (Gustavsson m.fl., 2009). Laginder (2005) visar hur folkbildningens demokratiska praktik bygger på deltagande, självbildning och lärande som växer ur människors egna intressen och livsfrågor. Samtidigt som frihet, frigörelse och deltagarinflytande utgör grundläggande värden i folkbildningens självförståelse.

Centralt i den svenska pedagogiska idétraditionen i folkbildning är självbildningsidealet som bär föreställningen om människan som en aktiv och reflekterande varelse som genom gemensamt lärande utvecklar omdöme och förmågor, och därigenom skapar något nytt som inte är förutbestämt (Gustavsson, 1991). Bildning i studieförbunden och folkhögskolornas kontext kan därmed delvis ses som personligt buren kunskap som leder till personlighetsutveckling som innebär att både se och förstå sig själv i ett socialt och kulturellt sammanhang. Samtidigt är bildning för den skull inte ett självändamål utan något som alltid gäller fler människor. Därmed existerar ingen motsättning mellan individ och kollektiv (Gustavsson, 1991).

I det folkbildningspolitiska dokumentet *Folkbildningens vägval och vilja* (2013) beskrivs den idégrund som svensk folkbildning vilar på som präglad av ett antal återkommande kännetecken. Lärandet relateras till människans hela livssituation, där kunskap och bildning har ett egenvärde som betonar sammanhang, insikt och personlig utveckling. Deltagare uppfattas som aktiva medskapare, och självorganisering, deltagarinflytande och demokrati bygger på en grundläggande tilltro till människans förmåga att ta ansvar.

Ytterligare ett kännetecken är samhällsengagemanget, som både stimuleras och kanaliseras genom folkbildningens förankring i folkrörelser och föreningsliv, men också genom dess förmåga att flexibelt möta nya behov och frågor som engagerar människor lokalt och globalt.

Även principen om ”fritt och frivilligt” framträder som central. Den innebär att människor deltar av fri vilja i lärandeprocesser som bygger på socialt samspel, samarbete, diskussion och reflektion. Deltagaren väljer själv att delta, vilket innebär att deltagandet inte är obligatoriskt och att verksamheten därmed vilar på egen motivation, intresse och engagemang (Folkbildningsförbundet, Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation, Sveriges Kommuner och Landsting & Folkbildningsrådet, 2013).

Studieförbund och folkhögskolor vilar samtidigt på samhällsuppdrag, formulerat genom statens syften med statsbidraget. Studieförbundens och folkhögskolornas verksamhet ska bidra till att

stärka och utveckla demokratin, göra det möjligt för människor att påverka sin livssituation, utjämna utbildningsklyftor och höja bildningsnivån i samhället samt bredda intresset för kultur och öka delaktigheten i kulturlivet. Samtidigt som studieförbundens och folkhögskolornas verksamhet har varit relativt fri från statlig styrning har den blivit möjlig tack vare statligt stöd. Detta skapar ett återkommande spänningsfält mellan autonomi och statligt beroende (Edquist, 2015). Även uttrycket ”fritt och frivilligt” kan därmed ses som en historiskt formad princip som i dagens styrningskontext får en mer komplex innebörd.

Syfte och frågeställningar

Syftet med denna kartläggning är att utforska möjligheter till samverkan mellan nationella, regionala och kommunala aktörer samt studieförbund och folkhögskolor, med fokus på hur deras styrkor kan bidra till individers kompetensutveckling, engagemang och samhällsdeltagande, samt till regioners och kommuners bredare kompetensförsörjningsbehov.

1. Vilka behov uttrycker nationella, regionala och kommunala aktörer i arbetet med vuxnas lärande och kompetensutveckling?

2. Hur definierar studieförbund och folkhögskolor sina professionella styrkor, pedagogiska kompetenser och idéburna värden?

3. Hur relaterar dessa styrkor och värden till de behov som offentliga aktörer uttrycker, och vilka möjligheter till samverkan framträder för att stärka individers etablering, anställningsbarhet och regional kompetensförsörjning?

Studiens design

Studien har genomförts som en sekventiell mixed methodsarbete, där två kompletterande datamaterial samlats in och analyserats i följd. Denna design följer Creswell & Plano Clark (2018) och Greene (2007), som beskriver hur mixed methods kan användas för att skapa *expansion* och *fördjupning* genom att låta ett datamaterial informera nästa steg i forskningsprocessen. Mixed methodsansatsen följer Greene (2007) och Creswell & Plano Clark (2018) i det att olika datakällor används för att belysa samma fenomen ur flera perspektiv och därigenom skapa en mer robust och flerdimensionell förståelse av samverkan mellan studieförbund, folkhögskolor och externa aktörer.

Steg 1: Intervjuer med externa aktörer

I ett första steg genomfördes och analyserades kvalitativa intervjuer med externa aktörer (regionen, kommuner, arbetsförmedlingen, länsstyrelsen, samordningsförbund) för att identifiera vilka behov de ser hos målgrupperna, vilka utmaningar de själva möter i arbetet med att stötta dessa grupper samt vilka förutsättningar de uppfattar som centrala för fungerande samverkan.

Sammanlagt intervjuades 25 personer i det första steget av studien som representerade Länsstyrelsen, Arbetsförmedlingen, Samordningsförbunden, Regionens enheter för näringslivsutveckling och regional kompetensförsörjning samt kommunernas utbildnings-, arbetsmarknads, integrations- och kultur- och fritidsverksamheter.

Intervjuerna omfattar ett brett spektrum av roller och nivåer inom de offentliga aktörer som deltar i arbetet med vuxnas lärande, etablering och kompetensförsörjning. I materialet ingår både chefer, strateger och utvecklingsansvariga samt personer som arbetar direkt med målgruppen i det dagliga arbetet. Denna bredd av roller och organisatoriska nivåer gör det möjligt att belysa både strategiska perspektiv och praktiska erfarenheter av samverkan, behov och utmaningar. När det gäller kommunerna i regionen var samtliga kommuner utom en representerade. Samtliga informanter kontaktades utifrån ett urval som uppdragsgivaren tagit fram, med avsikten att säkerställa spridning mellan små och stora kommuner.

Informanterna kontaktades via epost, där studiens syfte och intervjuns upplägg presenterades, vad deltagandet innebar samt hur materialet skulle användas så att varje person kunde ta ställning till om hen frivilligt ville delta. Detta följer informations- och samtyckeskravet (Vetenskapsrådet, 2023) eftersom varje person fick information för att självständigt kunna avgöra om hen ville medverka och därmed lämna ett informerat och frivilligt samtycke. Intervjuerna varade mellan 45 och 60 minuter, de spelades in och inleddes med en kort presentation av studiens syfte som en påminnelse om det informationsbrev som skickats ut.

Alla deltagare informerades om att deras utsagor skulle behandlas konfidentiellt och att inga enskilda personer, funktioner eller kommuner skulle kunna identifieras i rapporteringen. Materialet har avidentifierats och förvarats på ett sätt som skyddar deltagarnas integritet, i enlighet med konfidentialitetskravet. Det insamlade materialet används enbart för forskningsändamål inom ramen för denna studie och kommer inte att delas eller användas i andra sammanhang. Detta följer nyttjandekravet, som säkerställer att data inte används för andra syften än de deltagarna informerats om.

Intervjuerna analyserades tematiskt enligt Braun & Clarke (2006). Resultatet av denna analys utgjorde ett empiriskt underlag som sedan användes i nästa steg av studien. Detta liknar det

Creswell (2013) beskriver som en *exploratory sequential design*, där det första datamaterialet fungerar som en analytisk plattform för det andra.

Steg 2: Responsintervjuer med folkbildningsaktörer

I det andra steget genomfördes enskilda intervjuer med rektorer från tre av folkhögskolorna och cheferna för samtliga åtta studieförbund i Region Östergötland. Intervjuerna genomfördes digitalt, vilket enligt Deakin & Wakefield (2014) är en etablerad metod som möjliggör flexibilitet och geografisk spridning utan att kompromissa med datakvalitet. Samtliga intervjuer spelades in och transkriberades. Den digitala formen gav också möjlighet att direkt dela presentationsmaterialet med deltagarna, vilket underlättade deras reflektioner och bidrog till en gemensam förståelse av utgångspunkten.

Varje rektor och chef intervjuades separat via videomöte för att fånga deras individuella tolkningar. Under intervjun fick deltagaren ta del av resultaten från steg 1 genom en kort presentation av i form av tematiska kategorier. Poängen med detta upplägg var att rektorerna och cheferna skulle ges möjlighet att respondera utifrån den egna folkhögskolans respektive det egna studieförbundets specifika organisatoriska förutsättningar, erfarenheter och uppdrag. På så sätt kunde intervjuerna fånga hur olika folkbildningsaktörer tolkar samma resultat genom sina egna institutionella logiker och verksamhetsvillkor.

Efter den inledande presentationen av resultaten gavs de utrymme att fritt resonera utifrån den öppna frågan: *”Vad tänker du när du hör dessa resultat?”* Denna intervjumetod kan beskrivas som en responsintervju, där deltagaren inte primärt svarar på forskarens frågor utan på ett redan analyserat material. Detta ligger nära det Greene (2007) beskriver som *elaboration* i mixed methods: att ett andra datamaterial används för att fördjupa, nyansera eller utmana det första.

Responsintervjuerna analyserades tematiskt Braun & Clarke (2006) med fokus på: hur folkbildningsaktörerna positionerar sig i relation till de externa aktörernas behov, vilka möjligheter, begränsningar och villkor de identifierar samt hur de tolkar sin egen roll i samverkan. Eftersom intervjuerna byggde på respons snarare än på en fast intervjuguide analyserades materialet med särskild uppmärksamhet på tolkningar, värderingar, möjlighetsformuleringar och farhågor. Detta möjliggjorde att identifiera mönster i hur studieförbund och folkhögskolor förstår sin roll, sina kompetenser och sina förutsättningar i samverkan andra aktörer.

Genom att låta rektorerna och cheferna respondera på redan analyserat material skapas det Creswell (2013) beskriver som en sekventiell explorativ design, där det första datamaterialet fungerar som en analytisk plattform för det andra. Detta möjliggör att studiens centrala fenomen, samverkan kring målgrupper långt från arbete och utbildning, kan förstås både utifrån externa aktörers behov och folkbildningens professionella perspektiv. Responsintervjuerna fungerar därmed som ett sätt att validera, fördjupa och problematisera de initiala resultaten, vilket ligger i linje med Greene (2007) som framhåller att mixed methods kan användas för att skapa *expansion* och *elaboration* i analysen.

Steg 3: Utformning av case och workshop

I det tredje steget genomfördes två separata workshops: en med rektorer från folkhögskolorna och en med cheferna för studieförbunden i Region Östergötland (tre av studieförbundscheferna var inte representerade). Syftet med detta steg var att fördjupa analysen genom att låta folkbild-

ningsaktörerna arbeta med ett fiktivt men realistiskt case som simulerade en möjlig förfrågan från en kommun kring heltidsaktivering.

Caset – ”Sara, 26 år” – (se bilaga) var inte en faktisk förfrågan från en kommun, utan togs fram specifikt för studien. Utformningen baserades på två centrala underlag:

1. Resultaten från intervjuerna med externa aktörer (steg 1), där heltidsaktivering framträdde som ett område där kommunerna såg ett behov av samverkan med civilsamhället.
2. Kommunala dokument från en av regionens kommuner, där riktlinjer, strategier och krav kopplade till den nya reformen om heltidsaktivering vid försörjningsstöd konkretiserades.

Mot denna bakgrund utvecklade vi ett case som prövade möjligheten för studieförbund och folkhögskolor att vara en aktör i heltidsaktiveringen. Caset byggdes utifrån två kunskapskällor: dels de återkommande behov av helhetssyn och samordning som aktörerna lyfte i intervjuerna, dels de idéer som Linköpings kommun påbörjat kring hur heltidsaktivering kan organiseras. Syftet var att undersöka hur folkbildningens pedagogiska tradition och organisatoriska flexibilitet skulle kunna möta de krav och behov som reformen aktualiserar.

Genom att kombinera dessa två källor skapades ett case som både speglade de behov och utmaningar som externa aktörer uttryckt och de faktiska styrdokument och krav som kommunerna arbetar utifrån. Att caset fokuserade på heltidsaktivering var därför metodologiskt motiverat eftersom det var ett område som både hade hög aktualitet i kommunernas arbete och som i intervjuerna framstod som ett möjligt samverkansområde där civilsamhällets aktörer efterfrågades.

Reformen om heltidsaktivering har dessutom inneburit att kommunerna i högre grad behöver nya typer av aktiveringsmiljöer, vilket i sin tur har skapat en ökad efterfrågan på civilsamhällesaktörer däribland studieförbund och folkhögskolor som potentiella samarbetspartners. Caset utformades därför för att pröva hur folkbildningsaktörerna själva bedömer sina möjligheter att bidra i detta delvis nya landskap, vilka organisatoriska villkor som behöver vara uppfyllda och var gränserna för deras uppdrag går.

Genom att arbeta med caset i workshopform kunde deltagarna konkretisera: hur deras verksamheter skulle kunna ta emot en deltagare med komplexa behov, vilka delar av uppdraget som är möjliga, svåra eller olämpliga, vilka resurser, kompetenser och strukturer som krävs och vilka hinder som uppstår i mötet mellan kommunala krav och folkbildningens logik.

Workshopen fungerade därmed som ett analytiskt verktyg för att synliggöra både möjligheter och begränsningar i en potentiell samverkan, och gav ett material som kompletterade intervjuerna genom att pröva aktörernas resonemang i en konkret, verksamhetsnära situation.

Till skillnad från de tidigare intervjuerna, där deltagarna responderade på övergripande behovs- och utmaningsbilder, syftade workshopen till att utforska hur aktörerna skulle agera i en verklighetsnära situation, vilka möjligheter de såg och vilka hinder som uppstod när samverkan konkretiserades.

Caset presenterades i två steg som successivt ökade graden av konkretion och krav. I steg 1 fick deltagarna ta ställning till om deras organisation överhuvudtaget skulle kunna ta emot Sara och

varför. I steg 2 fick de utforma ett preliminärt upplägg för en 12veckorsperiod med tydligt angivna komponenter såsom daglig närvaro, strukturstöd, observationer och kartläggning.

Genom att arbeta med ett case skapades en situationsbunden prövning av samverkan, där deltagarna inte enbart uttryckte generella principer eller värderingar utan tvingades konkretisera vad deras organisation faktiskt kan, vill och har förutsättningar att göra. Detta ligger i linje med metodologiska ansatser som använder *vignetter* eller *casebaserade scenarier* för att utforska professionella bedömningar i kontext (Barter & Renold, 1999). Caset fungerade som ett analytiskt verktyg för att synliggöra: var gränserna går för respektive aktörs uppdrag, vilka resurser och kompetenser de uppfattar att de har, vilka organisatoriska villkor som möjliggör eller begränsar samverkan samt hur de tolkar kommunens förväntningar i relation till folkbildningens logik.

Caset utformades i två versioner eftersom folkhögskolor och studieförbund har olika organisatoriska uppdrag, strukturer och pedagogiska miljöer.

- Folkhögskolecaset utgick från att folkhögskolan kan erbjuda en mer sammanhållen lärmiljö med fasta grupper, schemalagd verksamhet och tillgång till pedagoger och resurspersoner i en skolkontext. Därför betonades frågor om helhetsupplägg, bedömning av aktivitetsförmåga och möjligheten att integrera Sara i skolans vardag.
- Studieförbundscaset utgick från studieförbundens mer flexibla och modulära verksamhet, där insatser ofta organiseras i cirklar, kortare kurser eller projekt. Här betonades frågor om hur man kan skapa struktur, kontinuitet och trygghet i en miljö som inte är schemalagd på samma sätt som folkhögskolan, samt hur man kan kombinera skapande, vägledning och praktiska moment.

Skillnaden i casens utformning gjorde det möjligt att fånga hur respektive aktörstyp förstår sin roll i samverkan, och vilka delar av uppdraget de uppfattar som naturliga, möjliga eller problematiska.

Workshopen gjorde det möjligt att identifiera: konkreta möjligheter (t.ex. befintliga koncept, pedagogiska miljöer, relationskompetens), konkreta hinder (t.ex. resurskrav, ansvarsfördelning, finansiering, kompetensgränser), skillnader i hur folkhögskolor och studieförbund positionerar sig och vilka villkor som behöver vara uppfyllda för att samverkan ska vara möjlig.

Genom att låta deltagarna arbeta med ett case i grupp skapades dessutom en form av kollektiv professionell reflektion, där aktörerna kunde pröva sina idéer mot varandra och synliggöra både samsyn och divergens. Detta gav ett rikare material än vad individuella intervjuer ensamma hade kunnat generera.

Aktörernas behov och utmaningar

I detta kapitel presenteras de behov och utmaningar som aktörerna på nationell, regional och lokal nivå lyfter fram i arbetet med vuxnas lärande och kompetensförsörjning. Analysen inkluderar målgrupper med varierande förutsättningar, både de som står långt ifrån utbildning och arbetsmarknad och de som har kortare väg dit.

I intervjuerna beskrivs de villkor och utmaningar som präglar arbetet med att stödja vuxnas lärande och etablering på vägen mot utbildning och arbetsmarknad, samt deras erfarenheter av samverkan och de samverkansmöjligheter de ser framåt.

Tabell 1 ger en överblick över hur aktörernas beskrivningar av behov och utmaningar kan förstås som olika typer av pedagogiska, psykosociala, organisatoriska och strukturella villkor som påverkar möjligheterna att stödja vuxnas lärande och etablering.

Tabell 1. Tematisering av aktörernas beskrivningar av behov och utmaningar i arbetet med vuxnas lärande och etablering

Kategori	Handlar om	Kännetecken
Pedagogiska behov	Hur lärande behöver organiseras	Relationer, små grupper, relationell trygghet, erfarenhetsbaserat och processinriktat lärande, meningsskapande
Psykosociala behov	Vad måste vara på plats innan lärande är möjligt	Hälsa, vardagsstruktur, myndighetskontakter
Systemrelaterade behov	Hur organisationer fungerar (eller inte fungerar)	Stuprör, glapp, mandat, samordning
Utbildningsrelaterade behov	Hur utbildningssystemet är utformat	Komvux-regler, kombinationsutbildningar, intagningskrav
Samverkansrelaterade behov	Hur aktörer samarbetar	IOP, partnerskap, relationer, gemensamma mål
Arbetsmarknadsrelaterade behov	Hur arbetsmarknaden behöver organiseras för att målgruppen ska kunna delta; arbetsmarknadens strukturer och mottagningskapacitet	Praktik med anpassat stöd, deltid, arbetsprövning, arbetsplatser där man inte kan misslyckas, arbetsgivares mottagningsförmåga, minskade trösklar i kontakt med AF
Strukturella och geografiska utmaningar	Yttre strukturella villkor som påverkar möjligheten att delta i arbete och utbildning	Avstånd, brist på kollektivtrafik, lokal arbetsmarknadsstruktur, få branscher, krav på gymnasiekompetens
Attityd- och motivationsrelaterade utmaningar	Värderingar, motivation och inställning till arbete, utbildning och pendling	Arbetslivsattityder, generationsskillnader, ovilja att pendla eller ”offra tid”, livsval kopplade till arbete

Relationer framträder som ett genomgående tema i kategorierna *pedagogiska* och *psykosociala behov*, men fyller olika funktioner i dessa kategorier. För att undvika begreppsglidning skiljs de därför analytiskt åt. I kategorin *pedagogiska behov* förstås relationer som relationell trygghet, det vill säga en didaktisk struktur som möjliggör lärande, kartläggning och progression. I kategorin *psykosociala behov* förstås relationer som relationell kontinuitet, det vill säga ett livsstöd som skapar stabilitet, tillit och förmåga att överhuvudtaget delta i insatser, utbildning och aktiviteter. Samtidigt kan dessa relationella dimensioner vara invävda i varandra i praktiken, eftersom samma relation kan bära både pedagogiska och psykosociala funktioner beroende på individens situation och behov samt sammanhang och roller.

Pedagogiska behov

Detta tema beskriver de villkor som måste vara på plats för att lärande ska kunna ske och upprätthållas, särskilt för målgrupper är unga och som står långt från utbildning och arbetsmarknad. Det handlar om själva lärprocessens logik: hur undervisning, relationer, tid och miljö bör utformas för att människor med varierande förutsättningar ska kunna delta, utvecklas, och ta steg vidare. Aktörerna beskriver att många unga och vuxna som står långt från utbildning och

arbetsmarknad inte nödvändigtvis saknar vilja att lära, utan möter undervisningsformer som inte svarar mot deras förutsättningar.

En av informanterna (4) som arbetar på en av utbildningsförvaltningarna beskriver utbildningssystemet som mer exkluderande än tidigare, eftersom kraven är höga medan stödet är begränsat och mindre flexibelt. Han menar att detta bidrar till att vissa elever ”faller igenom tidigt” på grund av stress, press och oro inför att inte klara ämneskunskapskraven. En av vägledarna (informant 5) som arbetar inom det kommunala aktivitetsansvaret (KAA)[4] i en kommun bekräftar denna uppfattning.

> Det blir så mycket stress och press [för eleverna] liksom kring att nej, jag har inte klarat det här och mina vänner har klarat gymnasiet och man man känner sig liksom inte så värdefull helt enkelt och man man känner att man halkar efter. (Informant 5)

Detta förstås inte som ett individuellt problem utan kopplat till utbildningssystemets struktur och krav vilket uppfattas innebära att de här ungdomarna inte ges möjlighet ”att lyckas på sina egna villkor” (Informant 4).

I detta perspektiv blir det tydligt att problemet inte främst ligger hos individen, utan i hur lärande organiseras. När elever inte ges möjlighet att lyckas på sina egna villkor uppstår ett behov av undervisning som bygger på andra former av meningsskapande. Därför beskrivs en efterfrågan på undervisning som i högre grad utgår från erfarenheter, kroppslig förankring och konkreta sammanhang, snarare än från abstraktion, teoretisering och stillasittande. Dessa mer abstrakta undervisningsformer uppfattas inte svara mot många deltagares faktiska förutsättningar att skapa kunskap. Problemet förstås därmed inte som ett individuellt misslyckande, utan som ett uttryck för utbildningssystemets dominerande logik. Det är en ordning där lärande främst organiseras som kognitiv bearbetning av symboliska representationer, såsom texter, begrepp och andra abstrakta uttrycksformer, snarare än som erfarenhetsbaserad förståelse.

Mot denna bakgrund efterfrågas undervisning som i högre grad utgår från människors erfarenheter, kroppsliga förankring och vardagliga sammanhang. Det handlar om en didaktisk orientering där kunskap skapas genom konkreta, praktiska och autentiska uppgifter som möjliggör prövande, utforskande och fysisk aktivitet. I denna logik blir lärande en process där förståelse utvecklas genom att uppleva, göra och erfara, snarare än enbart genom att tolka och bearbeta kognitiva representationer. Det kan exempelvis handla om hur matematisk förståelse kan stärkas genom att deltagare får uppleva rymden av en kvadratmeter i fysisk form, inte enbart som ett numeriskt uttryck. Kroppens erfarande blir därmed en del av den kognitiva processen, vilket uppfattas kunna skapa en mer inkluderande undervisning.

Ett annat exempel på hur undervisning skulle kunna knytas till elevers vardagserfarenheter är moment som rör livskunskap, såsom självkännedom, vardagsfärdigheter, sömn och skärmtid. När undervisningen tar sin utgångspunkt i sådana konkreta och igenkännbara sammanhang skapas en begriplig och relevant lärmiljö där deltagaren kan lyckas i det lilla och därigenom gradvis bygga studieförmåga. Denna typ av innehåll fungerar som en didaktisk bro mellan vardagliga erfarenheter och mer formella kunskapskrav.

---

[4] Ungdomar mellan 16 och 20 år utgör målgruppen inom det kommunala aktivitetsansvaret (KAA), ett lagstadgat uppdrag som innebär att kommunerna ska identifiera och stödja unga som saknar gymnasieutbildning eller fullständiga gymnasiebetyg. Syftet är att hjälpa dem tillbaka till studier eller vidare mot arbete.

Det som efterfrågas är inte en alternativ metod, utan en pedagogisk logik där lärande organiseras så att fler ges möjlighet att lyckas på sina egna villkor genom att kunskap görs begriplig, meningsfull och förankrad i deltagarens livsvärld. Detta ska inte förstås som ett psykosocialt stöd, utan en didaktisk strategi för meningsskapande.

I detta sammanhang lyfts folkhögskolan fram som ett exempel på en pedagogiskt flexibel miljö. En av informanterna från en utbildningsförvaltning beskriver, utifrån sina tidigare erfarenheter av samarbete med folkhögskolan, att ”folkbildningen kunde hålla uppe en annan skolvardag och ett annat förhållningssätt till lärande än vad gymnasieskolan någonsin kan ha” och uppfattas därmed kunna erbjuda en pedagogisk flexibilitet som möjliggör en mer individanpassad skolvardag.

Relationell trygghet som pedagogiskt villkor

Ett återkommande mönster är en efterfrågan på vad som kan benämnas som *relationell trygghet*. Det handlar om en didaktisk grundstruktur som gör det möjligt att påbörja, upprätthålla och fördjupa lärprocesser. Tryggheten ska i detta sammanhang inte förstås som ett psykosocialt stödbehov, utan som en didaktisk förutsättning: ett villkor som måste vara uppfyllt för att kartläggning, motivation och progression ska kunna äga rum.

Relationell trygghet innebär att deltagaren upplever tillit och känner att hen möter en person som lyssnar *innan* insatser struktureras och förstår innan hen försöker förändra. För deltagare med erfarenheter av misslyckanden, skolfrånvaro, psykisk ohälsa eller social oro är denna typ av relationell hållning avgörande för att överhuvudtaget våga pröva, delta och ta steg framåt. Samtidigt uppfattas den relationella tryggheten ta tid att etablera och är därför svår att skapa inom kortsiktiga insatser.

En av informanterna som arbetar med KAA förklarar att ”några ungdomar de behöver träffa oss 20 gånger innan man ens kan börja prata i en insats […] när de väl känner sig trygga… då kan de leverera jättesnabbt.” Tryggheten fungerar här som ett pedagogiskt verktyg genom att den kan bidra till en bärande struktur för att deltagaren ska våga pröva och ta ett steg.

Relationell trygghet utgör också en infrastruktur för kartläggning. Kartläggning beskrivs som en process där pedagogen tar sig tid att lära känna personen och skapa en helhetsbild av hens situation, förmågor, intressen, motivation och svårigheter för att kunna möta upp enskilda individers behov. Detta kräver en relation där deltagaren känner sig sedd och förstådd. Som en informant (7) uttrycker det: ”man behöver jobba med dem jättemycket på individnivå och då handlar det ju om att göra en kartläggning till att börja med. Att försöka liksom få fram en bild av: Vad är det skon klämmer och var ska man börja liksom ta i?”

Detta blir tydligt i en informants beskrivning av hur långvarig skolfrånvaro och upprepade skolmisslyckanden ofta leder till en ”taskig självkänsla”. Därför blir relationell trygghet än viktigare i utbildnings- och lärsammanhang. Informanten betonar detta när hen säger: ”För att en kartläggning överhuvudtaget ska vara möjlig behöver ungdomarna först uppleva att de möter vuxna som går att lita på.”

Relationell trygghet innebär att relationen är en del av undervisningens och lärsammanhangets form, inte ett separat stöd. Den är en didaktisk förutsättning som gör det möjligt att bygga motivation, skapa meningsfulla ingångar till lärande och etablera en processinriktad pedagogik som möter individens faktiska förutsättningar. Relationen fungerar som en bärande struktur

som kan bidra till att deltagare vågar pröva, misslyckas och försöka igen. Tryggheten bör förstås som en del av undervisningens form, inte som ett separat stöd.

Ickelinjära lärprocesser

Analysen visar att det finns en efterfrågan på ett pedagogiskt förhållningssätt där lärande uppfattas få ta tid och utvecklas i ickelinjära processer, det vill säga i olika takt och riktning. Detta står i kontrast till idén om linjär progression där insatser, aktiviteter och kurser är organiserade i förutbestämda steg som alla förväntas följa oavsett behov eller förkunskaper.

I materialet framträder därför ett behov av lärprocesser som möter deltagare där de befinner sig och som är lyhörda för de enskilda individernas skeenden. Det innebär att lärande behöver organiseras som en följsam och flexibel process, där ordningen mellan steg inte är given på förhand utan formas i relation till deltagarens faktiska förutsättningar. En sådan process gör det möjligt för deltagare att backa, repetera, pröva igen och ta nya steg framåt, utan att detta betraktas som avvikelser från en normativ utvecklingskurva. En av informanterna beskriver dessa processinriktade lärprocesser som lyhörda och följsamma inför enskilda människors utveckling. Det handlar, som hon uttrycker det, om att ”börja där de är” och att ”fånga dem” när de är redo, annars riskerar man att ”tappa dem”.

Detta uttrycker en pedagogisk tidslogik där progression inte definieras av fasta steg, utan där lärande förstås som en dynamisk process. Progressionen får ta tid, och lärandet ges utrymme att omfatta upprepning, omtag och möjligheten att misslyckas och börja om. I denna logik betraktas variationer i tempo, riktning och ordning som en del av själva lärprocessen, inte som avvikelser från den.

Pedagogiska strategier i kritiska övergångar

Stöd i övergångar framträder i materialet som ett pedagogiskt behov. Analysen visar att det kan förstås som en pedagogisk handling som skapar villkor för deltagande och lärande genom att minska kognitiv belastning och skapa förutsägbarhet i situationer där deltagare rör sig mellan aktörer, platser och uppgifter. I citatet nedan beskriver en av informanterna hur fysisk närvaro i kritiska övergångar som exempelvis att följa med på bussen till gymnasiets uppstartsvecka vilket kan minska den kognitiva belastningen som uppstår när elever ska orientera sig i en ny miljö.

> Vi åker med första veckan till gymnasiet som stöd. Alltså, vet man inte vart man ska eller man har en fråga när man väl är där, eller all oro som är på bussen, ja, det är ju tusen tankar liksom. Och bara en sån liten grej [att åka med på bussen till gymnasieskolans uppstartsvecka] har ju betytt jättemycket. Då har vi följt de liksom till skolan och lämnat av dem och sedan väntat på dem när de har slutat och så åker vi med bussen hem så att de får en trygghet i att veta vart ska jag, hur tar jag mig dit och såna saker.

Stödet är tidsbegränsat och syftar till gradvis självständighet, vilket gör att det uppfattas som en del av lärprocessens struktur snarare än som omsorg. I detta perspektiv fungerar övergångsstöd som en form av *scaffolding* i Bruner’s mening (1975): ett temporärt stöd som sänker trösklar, bygger trygghet och gör det möjligt för deltagaren att etablera rutiner som bär vidare.

Samtidigt efterfrågas liknande stöd i andra sammanhang, såsom vid myndighetskontakter eller vårdbesök. För många deltagare är det just kombinationen av att ta sig till en ny plats och att förstå vad som sägs, förväntas och kommer härnäst som kan bli övermäktigt. En av informanterna beskriver hur många av ungdomarna som kämpar med psykisk ohälsa inte förmår ta sig

till myndighetskontakter eller vård på egen hand. Han berättar hur han följer med till BUP, psykiatrin, vårdcentralen och socialtjänsten eftersom de ”kommer ju inte iväg själva”, och att denna närvaro bygger upp förtroende. Detta bör förstås som ett stöd i övergångar som utgör en pedagogisk handling, det vill säga ett sätt att möjliggöra deltagande i situationer som annars skulle vara oöverstigliga.

Professionell bärkraft som pedagogisk kompetens

Analysen visar att de pedagogiska behoven inte enbart handlar om hur undervisning organiseras, utan om vilka professionella förmågor som krävs för att deltagare ska kunna mötas på ett sätt som skapar trygghet, utveckling och progression. Lärande och deltagande för unga med psykisk ohälsa eller neuropsykiatriska diagnoser beskrivs av flera informanter behöva organiseras på ett sätt som gör lärande möjligt. Inom ramen för relationell trygghet lyfts även rutin och förutsägbarhet fram som pedagogiska verktyg som skapar en begriplig ram där eleven kan orientera sig och ta steg framåt. Detta förutsätter professionell kunskap och handlar om att utforma situationer där elever upptäcker sina framsteg, förstår sina handlingar och ser hur de kan ta nästa steg.

En av informanterna som arbetar inom enheten arbetsmarknad och integration beskriver vikten av pedagoger som vill och vågar lära sig, vilket innebär att de betraktar sig som lärande subjekt i relation till deltagarna. Hon betonar samtidigt behovet av professionella som förstår trauma och kan möta deltagare med respekt för deras erfarenheter: ”Det är ganska trasiga människor vi möter […] de har varit med om mycket och ändå är de i botten starka människor.” Arbetet handlar inte om att grotta ner i trauman, utan om att deltagarna möter professionella som kan hantera dessa erfarenheter på ett tryggt och strukturerat sätt, exempelvis genom samtalskompetens eller KBTinspirerade metoder.

Denna typ av professionell förmåga bör inte reduceras till resurser eller tekniker, utan förstås som relationella och pedagogiska förmågor som gör det möjligt att både möta och utmana människor. Förmågan att skapa relationer, förstå komplexa behov och anpassa insatser efter individens förutsättningar framträder i materialet som en organisatorisk kapacitet. I detta perspektiv blir kompetenserna en del av lärandets grundstruktur, genom att de utgör villkor för att människor ska kunna känna trygghet, våga delta och utvecklas.

Psykosociala behov

Detta tema handlar om efterfrågan på stöd som skapar stabil vardagsstruktur, psykisk hälsa, trygghet, tillit och hjälp i mötet med myndigheter. Det rör behov som ligger före det lärande som sker i institutionaliserad utbildning. Aktörerna beskriver hur många saknar förutsättningar att delta i utbildning innan dessa grundläggande villkor är uppfyllda. Temat skiljer sig från de pedagogiska behoven genom att det inte handlar om undervisningens form, utan om livsvillkor som avgör om människor överhuvudtaget kan närma sig insatser och utbildning. Det synliggör behov av parallella stödstrukturer och verksamheter som kan arbeta långsiktigt, relationsnära och helhetsorienterat.

Psykisk ohälsa som hinder för deltagande

I analysen efterfrågas ett psykosocialt stöd för individer som saknar de psykosociala förutsättningar som krävs för att kunna ta del av utbildning eller andra insatser på väg mot arbete. Stödet förväntas stabiliserar mående, skapar trygghet och gör vardagen hanterbar samt erbjuda samtalsstöd eller traumabehandling.

Flera av informanterna beskriver hur psykisk ohälsa återkommande påverkar möjligheten att ta del av insatser, särskilt för unga vuxna, och hur den därför behöver hanteras innan andra insatser kan få genomslag. Det som ytterligare komplicerar situationen beskrivs vara svårigheten att få tillgång till vård. Vårdköerna inom både BUP och den vuxenpsykiatriska vården är långa, vilket gör att människor hamnar i ett slags vakuum som innebär att de varken får den behandling de behöver eller kan ta del av andra insatser. En av informanterna som arbetar med unga vuxna i en av kommunerna uttrycker utmaningen med detta: “Det tar jättelång tid, de står i kö. Vi får ju ofta vara lite grann ungdomens röst också till andra myndigheter, men vi har ju inga ingångar så att det går fortare. Och då tappar man dem på vägen, för mår de inte väl […] de är ju inte redo liksom.”

En annan informant som arbetar inom arbetsmarknadsintegration betonar att hinder som ligger nära deltagarens livssituation, särskilt psykisk ohälsa, behöver hanteras först. Annars riskerar andra insatser att inte få effekt.

> Man måste åtgärda det som är det största hindret först [psykisk ohälsa] och sen börja jobba sig framåt. För det spelar ingen roll om du kommer med en fantastisk fin lösning här om du inte är redo […] då kommer man misslyckas igen, så det är lite att svika dem.

Citatet visar hur psykosocialt stöd uppfattas som ett grundläggande villkor för deltagande. Bristande tillgång till sådant stöd riskerar i sin tur att leda till att deltagare ”tappas på vägen”. Här handlar det om de livsvillkor som måste vara på plats innan lärande i en institutionell utbildningsform eller någon form av insats överhuvudtaget är möjligt. Det uttrycker ett behov av parallella stödstrukturer och ett arbete som kännetecknas av att vara långsiktigt, relationsnära och helhetsorienterat.

Vardagsstruktur och livssituation som grundläggande villkor

Vidare framkommer att det finns behov att ha ett helhetsperspektiv på individers livssituation eftersom individens möjlighet att delta i arbetsträning eller utbildning uppfattas som direkt beroende av hur livet i stort fungerar. En av informanterna som arbetar med samordning beskriver vikten av att ha en bred förståelse för personers livssituation för att insatser ska bli möjliga.

> Är det stökigt hemma? Ja, men hur ska man då kunna fokusera på en arbetsträning om det händer saker som oroar. För det här är ofta individer som har en ganska trasslig väg både bakom sig och framåt och då behöver vi om vi ska tro på att fler ska komma till arbete då måste vi också stötta de fullt ut.

Hon beskriver hur tillit, kontinuitet och relationsburen tillgänglighet inte är abstrakta ideal, utan konkreta handlingar som fångar upp oro i vardagen.

> Man behöver tro på individen […] att det här kommer funka […] Men vi vet att när det finns en tillgänglighet utanför kontorstid så gör det väldigt stor skillnad. Du ska på ett möte med din socialsekreterare onsdag morgon kl. 8.00. Tisdag kväll så har du ångest över det här och då kan det göra väldigt stor skillnad att kunna få svar på ett SMS och få liksom några lugnande ord från den person som stöttar dig.

Citatet ovan synliggör hur små, relationsnära stödformer uppfattas kunna vara avgörande för att deltagare ska klara utmanande moment som myndighetskontakter. Det är inte insatsen i sig som brister, utan de livsvillkor som avgör om deltagaren överhuvudtaget kan ta sig dit. Vidare framträder en sekvenslogik: stabil vardagsstruktur, rytm och motivation måste vara på plats innan arbetsträning eller praktik kan bli meningsfull.

> När man inte gör någonting över en period så det handlar mycket om att stötta i det här vardagliga rutinerna. Komma upp på morgonen, komma i väg, aktivera sig och när man klarar de delarna det är ju då man kan på något vis mera gå vidare med reella, riktigt reella arbetssammanhang.

Detta visar att psykosociala behov är ett villkor för arbetsförmåga. Stödets funktion bör handla om att återetablera rytm, struktur och trygghet så att progression blir möjlig. Här poängteras ett holistiskt perspektiv på stöd genom att omfatta hela livssituationen såsom mående, hemförhållanden, oro, rutiner eftersom dessa faktorer uppfattas avgöra om deltagaren kan ta steg vidare. Här blir det tydligt att insatser som isolerar arbetsmarknadsfrågor från livssituationen kan riskera att missa det som faktiskt hindrar deltagande.

Flera av informanterna beskriver att många behöver ha tillgång till trygga miljöer och mellanrum innan de är redo för praktik, samtidigt som många insatser är byggda för flöde och korta steg. Detta skapar glapp: deltagare riskerar att fastna i försteg, verksamheter upplever att progression uteblir, och personal hamnar i ett läge där de vet vad människor behöver för att komma vidare men systemet hindrar genom exempelvis krav på snabb progression.

Stöd i myndighetskontakter och samordning av insatser

Ett återkommande tema är behovet av stöd i relation till myndigheter och vård. Det kan handla om att ta sig till möten, förstå beslut eller hantera krav. Som tidigare nämnts beskriver informanter hur de ”får vara ungdomens röst” men även deltagares ”öra” genom att fysiskt följa med till besök hos myndigheter eller inom vården. Detta kan förstås som en slags omsorg men samtidigt bör det ses som en nödvändig del av att skapa förutsättningar för deltagande och progression. Samtidigt efterfrågas en bättre samordning mellan vård, socialtjänst, skola och arbetsmarknadsaktörer eftersom deltagare kan befinna sig i komplexa livssituationer där flera system samtidigt påverkar möjligheten att delta.

Relationell kontinuitet som grund för trygghet och utveckling

Behovet av relationell kontinuitet framkommer i relation till myndigheter. När handläggare byts ut om och om igen riskerar deltagare att tappar både trygghet och riktning, vilket gör att stödet inte får fäste. Varje avbrott innebär dessutom att relationer måste byggas upp på nytt. Detta uppfattas påverka både motivation, tillit och möjligheten att ta emot stöd. En av informanterna som arbetar i en kommun med arbetsmarknad och integration betonar vikten av att ”någon som guidar dem lite […] alltså kontinuitet” och betonar att relationer inte kan standardiseras eller ersättas av system. Han menar att de alltid är personliga och bygger på förtroende och måste bygga på lyhördhet och anpassning: ”det gäller på att anpassa det hela tiden. Att det finns den här lite fingertoppskänslan”. Relationell kontinuitet framträder här som en central psykosocial förutsättning för att individerna ska kunna orientera sig, utvecklas och ta steg framåt i sin process.

Kulturen som känslomässig och social hållbarhet

Materialet visar att kulturens roll sträcker sig långt bortom underhållning och fritidsaktiviteter genom att handla om en form av känslomässig och social hållbarhet. I analysen framträder kultur som en arena där människor kan bearbeta känslor, utveckla empati och få språk för svåra erfarenheter och därmed utgör centrala psykosociala resurser som kan stärka förmågan att navigera i ett föränderligt samhälle.

En av informanterna som arbetar på kultur och fritid i en kommun beskriver kultur som en form av känslomässig folkhälsa och som en nödvändig resurs i ett samhälle som upplevs som allt hårdare, mer polariserat och mer otryggt: ”vi lever ju i ett hårdare och hårdare samhälle […] och det gör ju saker med oss som människor […] kulturen har liksom en roll i att få oss att tänka och se andra människors perspektiv och känslor.” I ett samhälle präglat av oro och otrygghet uppfattas kulturens förmåga vara att öppna perspektiv, minska avstånd mellan människor och ge språk för det svåra vara särskilt viktig.

Samtidig som kultur uppfattas ha ett egenvärde i sig uppfattas den samtidigt kunna fylla en funktion genom att bidra till att hjälpa människor att förstå sig själva och andra, bearbeta känslor, utveckla empati och hantera svåra erfarenheter. På så sätt kan det förstås som en existentiell och demokratisk funktion genom att kunna bidra till social och emotionell hållbarhet.

Systemrelaterade behov

Begreppet system används här mer specifik i betydelsen de organisatoriska logiker, regler, rutiner och styrningsprinciper som präglar varje aktörs värld. Det handlar alltså om myndigheternas regelverk, organisationernas interna strukturer (hur insatser är designade, hur ansvar fördelas), professionella styrningslogiker (krav på dokumentation, kriterier, flöden, tidsramar) sant institutionella principer. I detta perspektiv är systemet inte en enskild aktör, utan den samlade logik som styr hur aktörer arbetar, fattar beslut och organiserar stöd.

Till skillnad från de pedagogiska och psykosociala behoven rör detta tema inte individens förutsättningar, utan systemets: hur myndigheter, kommuner, regioner och civilsamhällesaktörer organiserar sitt arbete, tolkar sina uppdrag och samverkar. Flera av informanterna beskriver att systemets strukturer ofta motverkar intentionen att ge sammanhållet stöd. Stuprörslogik, otydliga mandat, glapp i övergångar och försiktiga tolkningar av regelverk beskrivs bidra till att individer ”faller mellan stolarna”, trots att varje tjänsteperson gör det som är ”rätt” utifrån sin egen organisations regelverk. Detta visar behov av en mer funktionell samverkan.

Brist på helhetsansvar

En återkommande beskrivning är avsaknaden av en aktör som har en övergripande helhetsbild och ansvar för individers samlade process. ”Det finns ingen som har den övergripande bilden”, beskriver en av informanterna. När ingen aktör ser helheten hamnar ansvaret på individen själv att samordna flera insatser från olika håll. Det leder till att aktörer arbetar parallellt utan att veta om varandras insatser. I praktiken kan två verksamheter erbjuda liknande stöd samtidigt, eller så uteblir insatser som skulle kunna komplettera varandra eftersom ingen har överblick över vad deltagaren redan får.

Konsekvensen blir att insatser inte matchas, inte adderas och ibland motverkar varandra. En annan informant inom regionen berättar så här: ”Vi är många aktörer som jobbar med samma frågor, men med olika ingångar, vinklar och synsätt.” Individer riskerar att hamna i ett glapp mellan aktörer som alla gör ”sin del”, men där ingen håller ihop processen. Denna stuprörslogik innebär att varje aktör arbetar utifrån sina egna kriterier och att frågor som hör ihop hanteras som om de vore separata, vilket gör att insatserna inte kopplas ihop. ”Alla gör bra saker men det är inte samordnat”, sammanfattar en av informanterna. Resultatet blir att målgruppen möter parallella system som inte kommunicerar med varandra.

En informant från Arbetsförmedlingen uttrycker en förhoppning om att den kommande lagändringen som ska göra det möjligt för myndigheter att dela information kan minska dessa problem. Men i nuläget är bristen på samordning ett strukturellt hinder som påverkar både progression och trygghet för deltagarna. Detta mönster förstärks av att deltagarna ofta behöver stöd från flera professioner samtidigt som exempelvis pedagoger, yrkeshandledare, arbetsterapeuter, socialtjänst och vård. När dessa professioner arbetar utifrån separata mandat och olika organisatoriska logiker riskerar stödet att fragmenteras ytterligare. Som en informant uttrycker det: ”Deltagaren ska inte behöva hålla koll på vad den behöver.”

I analysen framträder därför att behovet av helhetsansvar inte handlar om en metodfråga, utan om en systemfunktion. För att insatser ska bli verkningsfulla krävs strukturer som gör det möjligt för professioner att planera gemensamt, dela ansvar och koordinera sina insatser. Utan tvärprofessionell samordning uppstår glapp där stödinsatser inte kopplas ihop, inte bygger vidare på varandra och inte får fäste i individens process. Det är alltså inte enskilda aktörers vilja som saknas, utan systemets förmåga att hålla ihop professionernas arbete. Tvärprofessionellt stöd framstår som en nödvändig komponent för att skapa sammanhängande processer, där insatser inte bara är samtidiga utan också samordnade.

När systemlogik krockar med individers process

Intervjuerna visar att insatser kan vara utformade utifrån på förhand givna och fasta kriterier snarare än att möta upp individens faktiska förutsättningar. Systemets strukturer beskrivs av en av informanterna som ”fyrkantiga”, med höga trösklar och krav som inte överensstämmer med målgruppens förmåga att successivt närma sig studier eller arbete.

Flera insatser beskrivs vara konstruerade utifrån fasta, förhandsbestämda kriterier snarare än utifrån individens faktiska situation och progression. I materialet framträder en systemlogik där reglerna för en insats som exempelvis åldersgränser, antagningsregler, brist på platser, formella krav, eller otydliga ansvarsfördelningar mellan aktörer får företräde.

Det innebär att stöd kan avbrytas inte för att individen är redo, utan för att en administrativ gräns passeras. Ett exempel är det kommunala aktivitetsansvaret, där unga ”släpps” när de fyller 20 år oavsett om de ”är redo eller inte” som en av informanterna uttryckte det. Det är alltså inte individens förmåga som avgör när en insats avslutas, utan systemets konstruktion. I analysen framstår detta som en strukturell kollision mellan systemets linjära och regelstyrda logik och individens ickelinjära och ofta mer komplexa process mot studier eller arbete. Konsekvensen blir att insatser inte följer individens faktiska behov eller progression. När regelverket styr före individens plats i processen uppstår glapp där stöd avbryts, riktning tappas och motivation försvagas, vilket i sin tur försvårar långsiktiga processer.

Samtidigt framkommer det uppfattningar om att relativt små justeringar i regelverk och insatsdesign skulle kunna göra stor skillnad för att fler ska kunna delta och lyckas. Ett exempel som en av informanterna lyfter fram är krav på att arbeta heltid för att ta del av statligt finansierade anställningar. Detta skapar trösklar som är högre än vad många uppfattas klarar av. Samtidigt menar informanten att relativt små justeringar som exempelvis möjligheten att börja på deltid skulle göra stor skillnad. Problemet är alltså inte brist på resurser, utan att systemets design inte är anpassad till det levda livet. Insatser med större flexibilitet uppfattas kunna möjliggöra att fler individer att lyckas.

Bristande samordning och kontinuitet

En av informanterna på regionen beskriver hur insatserna runt individer ofta är osynkroniserade, vilket gör att de riskerar att hamna mellan olika organisatoriska logiker. Hon betonar att det inte räcker att stärka skolmotivation eller arbetslivsinriktade insatser om inte hälsa, psykiatri och socialt stöd samtidigt är på plats: ”Det är liksom de koordinerade insatserna som saknas. Man behöver inte bara skolmotivation eller arbetskarriär […] utan man behöver också få in BUP, psykiatrin, folkhälsa att alla pusselbitarna finns på plats kring individen.” Hon upplever samtidigt att kommunerna ofta saknar mandat att få med vården i det gemensamma arbetet, särskilt psykiatrin, som är hårt belastad. Detta skapar glapp i stödet och gör att deltagare riskerar att möta parallella insatser som inte är samordnade. Behovet uppfattas därför inte vara fler insatser, utan att de insatser som redan finns kopplas ihop i en sammanhållen struktur runt individen.

Denna brist på koordinerade insatser speglar en bredare utmaning: även när aktörer vill arbeta utifrån individers helhet saknas de strukturella villkor som gör det möjligt. Flera informanter beskriver hur de i sitt dagliga arbete försöker utgå från individens behov och situation. Samtidigt framträder en tydlig begränsning: aktörernas möjligheter att omsätta denna ambition i praktiken styrs av de organisatoriska uppdragens villkor, mandat och gränser. En samverkansform där aktörernas uppdrag organiseras utifrån individers faktiska behov i stället för att individen anpassas till uppdragen finns i dag inte i praktiken utan endast som en önskad modell.

Tidigare har handläggarbyten beskrivits som ett hinder ur ett relationellt trygghetsperspektiv. I detta systemperspektiv får samma fenomen en annan innebörd. När handläggare byts ut förloras inte bara relationell kontinuitet, utan även den kunskap och förståelse som byggts upp kring individens situation. Varje avbrott innebär att information riskerar att gå förloras och att insatser därmed också riskerar att tappa fäste. Handläggarbyten framstår därmed som ett strukturellt problem: när ingen aktör bär den samlade bilden av individers processer blir kontinuitet inte bara en fråga om trygghet, utan en förutsättning för att insatser ska kunna hänga ihop och få effekt. Bristen på kontinuitet skapar glapp där stöd avbryts, fördröjs eller dupliceras, och där individens progression bromsas av systemets organisatoriska logik snarare än av den egna förmågan.

I flera av intervjuerna betonas att stöd inte bör vara personbundet, och att strukturer och rutiner ska vara så neutrala och standardiserade som möjligt. Ur ett systemperspektiv är detta en logik som uppfattas skapa likvärdighet och robusthet där handläggarbyten framstår som ett hanterbart problem eftersom dokumentation uppfattas bära kunskapen vidare. Logiken är att om kartläggningen är gjord, sparad och tillgänglig, kan nästa handläggare enkelt ta vid där den förra slutade. Systemet bygger alltså på antagandet att information är fullt överförbar. Samtidigt visar utsagorna att det finns en tydlig spänning här, vilket kommer till uttryck när en av informanterna inom arbetsmarknad och integration återger ledningens hållning i att information bör vara överförbar: ”det [stödet] ska ju inte vara personbundet”, men direkt ifrågasätter dess realism: ”men vad fan? Alla relationer är väl personbundna liksom?”. Detta illustrerar en återkommande utmaning systemens krav på standardisering kolliderar med relationers funktioner.

Bristande samordning visar sig inte enbart handla om att insatser saknar koordination, utan också om att aktörer inom samma systemlandskap inte vet om varandras insatser. Informanterna beskriver hur olika verksamheter arbetar parallellt utan att veta om varandras uppdrag, förutsättningar, kompetenser eller pågående insatser. Det innebär att samverkan inte bara brister i

struktur utan även i synlighet, det vill säga att aktörernas uppdrag, kompetenser och insatser inte är kända eller synliggjorda för varandra. En av informanterna från Länsstyrelsen illustrerar detta tydligt. Hon beskriver hur studieförbund och folkhögskolor agerar snabbt och konstruktivt i krissituationer och ”gör bra saker”, men upplever att deras insatser inte tas tillvara i samverkansforum. Det är inte ovilja som skapar glappet, utan att folkbildningens aktörer förblir osynliga i de samverkansforum där deras kompetenser är som mest relevanta.

Samtidigt uttrycker hon en osäkerhet kring vad folkbildningens professionella objekt är såsom vad de är bra på, vilka kompetenser de besitter och hur de kan bidra i samverkan. Detta visar att bristen på samordning också är en brist på kunskap om varandras verksamheter. När aktörer inte känner till varandras mandat, kompetenser eller styrkor blir det svårt att matcha insatser, bygga vidare på varandras arbete eller skapa sammanhängande processer för individer. Detta mönster återkommer i flera intervjuer, även mellan aktörer som formellt ingår i samma nätverk. Det visar att samverkan inte bara är en fråga om struktur eller mötesformat, utan om ömsesidig förståelse.

Detta pekar på en systemrelaterad utmaning där folkbildningens roll och kompetens inte är tillräckligt synliggjorda eller begripliga för offentliga aktörer. Att de inte tas tillvara kan därmed handla mindre om bristande vilja och mer om bristande kunskap om vad folkbildningen kan bidra med och hur deras kompetenser kan integreras i samverkan. Materialet visar att denna otydlighet riskerar att skapa ett glapp mellan civilsamhällets kapacitet och de strukturer som ska organisera samverkan, och att värdefulla resurser därmed riskeras.

En snabb förändringstakt i politiskt styrda verksamheter i form av exempelvis en hög reformtakt från regeringshåll men även en snabbt föränderlig arbetsmarknad som har högre förändringstakt än systemen hinner anpassa beskrivs förstärka glappen mellan aktörer och samverkansmöjligheter. Även resursbrist framhålls som ett hinder för samverkan. En av informanterna inom regionen beskriver det så här: ”Vi är ju ganska få som jobbar med de här frågorna så att det är väl en utmaning i att hålla och driva.”

Otydliga mandat och outnyttjat handlingsutrymme

Otydliga mandat, svag gemensam riktning och avsaknad av incitament beskrivs av en informant som arbetar med samordning som centrala hinder för samverkan. Dessa faktorer kan skapa situationer där ”alla väntar på alla och ingen driver”. När mandat och uppdrag är tydligt formulerade, och när medarbetare vet vad de själva kan göra och vad andra kan göra, uppfattas det skapa bättre förutsättningar för samverkan. Frågan om vem som faktiskt har mandat att driva samverkan leder vidare till hur regionens roll förstås i systemet.

Regionens roll beskrivs som ett ”mjukt styrsystem” som samlar, skapar dialog och ”puffar i rätt riktning”, men saknar mandat att besluta. Samverkan bygger därför på frivillighet och förtroende, vilket innebär att regionen arbetar genom att skapa engagemang, bygga relationer och synliggöra utvecklingsidéer. Eftersom innovation och utveckling på regional nivå inte drivs genom formell styrning startar processer ofta där det finns lokalt driv, och regionens uppgift blir att sprida goda exempel snarare än att styra mot en gemensam linje. En informant beskriver detta som ett arbete där regionen fungerar som en slags ”lobbyist” som identifierar var det finns engagemang och därefter hakar på: ”Vi [regionen] får lista ut eller få syn på vad finns engagemang och vad finns det driv och så hakar vi på.”

Hur regionen kan verka i denna mjuka styrning påverkas samtidigt av kommunernas olika organisatoriska förutsättningar. Intervjuerna visar att kommuner har mycket olika organisatoriska förutsättningar, vilket påverkar deras möjlighet att delta i samverkan. I mindre kommuner bär enskilda tjänstepersoner ofta flera uppdrag, medan större kommuner har mer specialiserade funktioner men också mer komplexa interna strukturer. Dessa skillnader skapar asymmetrier där aktörer formellt förväntas samverka på samma villkor, men i praktiken har helt olika kapacitet att göra det.

En informant från regionen beskriver hur roller och resurser varierar kraftigt beroende på kommunernas storlek och organisering:

> I en stor kommun så har en näringslivschef ett väldigt smalt uppdrag och i en liten kommun så sitter de på kanske både näringsliv och turism och marknadsföring och någonting annat […] de har väldigt olika förutsättningar och resurser, så det får man ju ha respekt för.

Skillnaderna innebär att kommunerna inte har samma möjlighet att delta i regionala processer, driva strategiska frågor eller avsätta tid för samverkan. I små kommuner, där enskilda tjänstepersoner bär flera funktioner samtidigt, blir det särskilt svårt att prioritera långsiktigt samverkansarbete. Samverkan påverkas därmed inte bara av vilja eller relationer, utan av strukturella skillnader i kapacitet, resurser och organisatorisk bredd. Materialet visar att dessa olikheter måste erkännas och hanteras för att samverkan ska bli hållbar och inte riskera att reproducera ojämlika förutsättningar mellan kommunerna.

Utöver de organisatoriska förutsättningarna spelar även aktörernas tolkning av roller och uppdrag en central roll. Det finns en risk att samverkan begränsas av hur aktörer tolkar sina roller och uppdrag snarare än av lagstiftningen i sig. Lagen anger yttergränserna för vad som är möjligt, men inom dessa ramar finns ett betydande handlingsutrymme som inte alltid tas i bruk. Detta tar sig uttryck i en försiktighet hos medarbetare. En informant inom arbetsmarknad och integration beskriver hur denna försiktighet leder till att medarbetare ”placerar sig i mitten av cirkeln” i stället för att utforska var gränserna faktiskt går. Cirkeln fungerar här som en bildlig modell: ytterkanten markerar gränsen för vad lagstiftningen tillåter, medan mitten representerar den mest försiktiga tolkningen: ”det finns ett väldigt stort utrymme som man ibland inte vågar […] vad ska man säga […] testa.” Att ”testa” handlar om att våga pröva arbetssätt, föra dialog med jurister och chefer och gemensamt tolka vad regelverk och mandat tillåter i praktiken. När handlingsutrymmet som faktiskt finns inte nyttjas finns en risk att samverkan hämmas och att insatser blir mindre flexibla än vad som skulle kunna vara möjligt.

Utöver denna försiktighet uppstår ytterligare en dimension när handlingsutrymmet tolkas olika av olika aktörer. Skillnader i tolkning leder till att samverkan genomförs på olika sätt, vilket kan göra den personberoende snarare än strukturellt förankrad. Samtidigt vilar samverkan i praktiken ofta på förtroende och tillit mellan tjänstepersoner, vilket innebär att dessa relationer både kan möjliggöra och begränsa samverkan.

Utbildningsrelaterade behov

Detta tema handlar om utbildningssystemets strukturella utformning och de villkor som avgör huruvida utbildning är möjlig för målgrupper med varierande förutsättningar. Till skillnad från

de pedagogiska behoven som tidigare beskrivits rör detta tema inte hur undervisning genomförs. I stället handlar det om hur utbildningssystemet är organiserat: vilka vägar som finns, vilka som saknas och vilka hinder som uppstår när systemets logik inte matchar individernas faktiska förmågor. Flera informanter beskriver att dagens utbildningsstrukturer inte är tillräckligt flexibla eller anpassade för den bredd av människor som möts i verksamheterna. En informant sammanfattar detta med ordet ”fyrkantiga”. Behovet gäller alternativa lärmiljöer, flexibla studievägar, kombinationsutbildningar och stöd i kritiska övergångar.

Flexibla studievägar, integrerad språkutveckling och kombinationsutbildningar

Ett återkommande tema är att många unga och vuxna inte klarar heltidsstudier och att dagens utbildningssystem saknar alternativ för dem som behöver börja i liten skala. Detta gäller särskilt unga med neuropsykiatriska funktionsvariationer, psykisk ohälsa eller bristande studievana. ”Det behövs mer NPF-anpassad utbildning”, sammanfattar en av informanterna. Flexibla studievägar ska inte förstås som valfrihet att läsa på distans eller som individuellt självstudieansvar. I materialet syftar flexibilitet i stället på möjligheten att börja i liten skala inom ramen för en undervisningsmiljö med lärarnärvaro, struktur och kontinuerligt stöd. Det handlar alltså om anpassade upplägg där deltagare kan växla upp i takt med sin faktiska förmåga, inte om att ersätta lärarledd undervisning med självständiga studier.

Flera aktörer lyfter folkhögskolan som en viktig alternativ utbildningsform. Den beskrivs som mer flexibel, mer relationsburen och bättre anpassad för framför allt unga som ”inte passar in i gymnasieskolans struktur” som en informant beskriver. Folkhögskolan beskrivs utav en informant inom en utbildningsförvaltning kunna ”erbjuda en annan skolvardag där elever kan lyckas på sina egna villkor”.

Flera informanter lyfter folkhögskolan som en viktig alternativ utbildningsform. Den framhålls som flexibel och relationsburen, och som särskilt relevant för unga som har svårt att hitta sin plats i gymnasieskolans struktur. En informant beskriver att folkhögskolan kan ”erbjuda en annan skolvardag där elever kan lyckas på sina egna villkor”.

Behovet av flexibla studievägar och alternativa lärmiljöer är en viktig del av materialet. En annan lika framträdande utmaning gäller hur språk och utbildning separeras i dagens system, vilket uppfattas förlänga vägen till etablering. En av informanterna från Arbetsförmedlingen beskriver hur ”språkutveckling behöver integreras tidigare i utbildningskedjan” och att det behövs fler sätt att arbeta med språket parallellt med utbildning. Detta uppfattas kunna bidra till att göra vägen mot utbildning både kortare och mer realistisk för många arbetssökande eftersom hur dagens system med separat tänk skapar onödiga trösklar.

Samtidigt pekar hon på att utbildningssystemets struktur inte är tillräckligt flexibelt för målgrupper med låg språknivå eller begränsad studievana. Här framhåller hon särskilt folkhögskolor och civilsamhälle som viktiga aktörer: ”folkhögskolor är skickliga på att motivera och stötta” och ”civilsamhället är viktigt för språkträning”. Hon lyfter också behovet av fler kombinationsutbildningar, fler arenor för språkträning och fler möjligheter att utveckla språket i autentiska miljöer. Det handlar om att språkutveckling bör ske i utbildningen, det vill säga samtidigt som deltagare gör praktik eller arbetsprövning. Kombinationsutbildningar där språket tränas i autentiska situationer, exempelvis på en arbetsplats under praktik eller en arbetsträning i kombination med studier efterfrågas.

Dessa utbildningsrelaterade behov visar att dagens utbildningssystem inte fullt ut matchar målgruppernas förutsättningar utan behöver kompletteras av andra pedagogiska miljöer som kan erbjuda språkpraktik, motivation och stöd i former som är mer anpassade till målgruppers behov. Samtidigt framkommer det också att strukturella förändringar som gör utbildningsvägar mer flexibla, mer integrerade och mer anpassade till verkliga livssituationer är en förutsättning för att fler ska kunna ta steg mot utbildning och arbete. En av informanterna beskriver hur olika regelverk mellan exempelvis Arbetsförmedlingen och kommunerna gör att individer riskerar att hamna ”mellan stolarna”, där en insats som fungerar hos en aktör kan stoppas av en annan. Detta skapar osäkerhet kring studiestart, finansiering och möjligheten att kombinera utbildning med försörjningsstöd. Hon menar att ”det behövs mer samordnade regelverk mellan myndigheter” för att utbildningsvägarna ska bli begripliga och genomförbara.

Samverkansrelaterade behov

Detta tema handlar om de organisatoriska villkor som krävs för att insatser som leder till att målgrupper som står långt från utbildning och arbetsmarknad får det stöd de behöver för att närma sig detta. Till skillnad från de pedagogiska, psykosociala och utbildningsrelaterade behoven rör detta tema inte individens förutsättningar eller utbildningssystemets struktur, utan relationerna mellan aktörer: hur myndigheter, kommuner, regioner och idéburen sektor samspelar, tolkar sina uppdrag och bygger gemensamma arbetssätt. Aktörerna beskriver att dagens samverkan ofta är projektberoende, personbunden och fragmenterad, och att det behövs mer flexibla, långsiktiga och värdegrundade samverkansformer som kan bära komplexa processer över tid.

Flexibla samverkansformer och idéburen sektors kapacitet

Informanterna beskriver att traditionella samverkansmodeller inte räcker för att möta målgrupper med sammansatta behov. I stället behövs mer flexibla former, såsom Idéburet Offentligt Partnerskap (IOP) – en samverkansform mellan offentliga aktörer och idéburna organisationer – liksom reserverad upphandling, partnerskap och samskapande processer. Idéburen sektor, särskilt folkbildningen, lyfts fram som en central aktör med kompetenser som behövs i samverkan som utgår från individens behov. Folkbildningens förmåga att skapa relationer och motivera deltagare framstår som särskilt värdefull i samverkan med socialtjänst, vuxenutbildning och arbetsmarknadsenheter.

Samtidigt lyfts idéburen sektor fram i bredare bemärkelse, där även idrottsföreningar och trossamfund beskrivs som viktiga brobyggare som kan bidra med social förankring, motivation och meningsfulla arenor. Här uttrycks ett behov av att skapa broar mellan system som verkar under olika logiker. Flera informanter beskriver en potential att förena socialtjänstens omsorgslogik, utbildningens kunskapslogik och folkbildningens relationslogik i ett gemensamt uppdrag. Däremot saknas beskrivningar av *hur* denna samverkan praktiskt skulle kunna utformas och bli verklighet.

Förutsättningar för hållbar samverkan: balans mellan struktur och relation

Flera aktörer betonar behovet av gemensamma arenor där olika professioner och organisationer kan mötas, förstå varandras uppdrag och skapa gemensamma mål. Workshops med MUCF, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Regionen och Universitetet lyfts som exempel på forum där aktörer skulle kunna bygga samsyn och koordinera insatser. Samverkan beskrivs som nödvändig men också som bristfällig när aktörer saknar gemensam riktning.

Materialet visar att hållbar samverkan kräver en balans mellan strukturell stabilitet och relationell bärkraft. Flera informanter varnar för ett ”eldsjälssystem”, där samverkan blir beroende av enskilda personer och riskerar att falla samman vid personalbyten. Samtidigt betonas att relationer är avgörande för att bygga tillit och skapa förtroende. Hållbar samverkan tycks handla om både *strukturell stabilitet* **(**tydliga arbetssätt, rutiner och kontinuitet) och *relationell bärkraft* (tillit, mänsklig kontakt och förtroendeskapande möten). Strukturer utan relationer blir tomma; relationer utan strukturer blir sköra.

Analysen visar att hållbar samverkan kräver både organisatorisk stabilitet och relationell bärkraft. Relationer framträder som en grundläggande förutsättning: ”Det är relationer […] då går det så mycket lättare.” Samtidigt betonas att samverkan inte får vara personbunden. ”Det får inte vara personbundet […] det måste finnas struktur.” På samma gång beskrivs samverkan fungera bäst när den organiseras som en praktik snarare än en struktur. När aktörer möts, konkretiserar ansvar och skapar gemensam förståelse uppfattas det leda till rörelse i systemet. En informant beskriver hur sådana möten ger konkreta svar på frågor som ”Vem ska jag ringa? Vad går jag hem och gör?”.

Ett exempel på hur samverkan kan ta form i praktiken är lokalfrågan, som framträder som ett område där samverkan kan skapa omedelbar nytta. Kulturaktörer behöver lokaler kvällstid, utbildningsaktörer dagtid. Genom att dela resurser kan aktörer undvika dubbelinvesteringar och stärka infrastrukturen för exempelvis ungas kulturutövande. Detta visar att samverkan inte alltid behöver vara komplex den kan också ta form i vardagliga arrangemang där aktörer delar på det de redan har.

Denna balans mellan struktur och relation är central, men materialet visar att den ofta utmanas av praktiska hinder. Mandatgränser, prestige och organisatoriska revir beskrivs som återkommande faktorer som bromsar samverkan. En av informanterna på Länsstyrelsen ger uttryck för en önskan om ”att vi [medarbetare inom olika verksamheter] var lite rundare i kanten […] att vi släppte prestigen”. Det handlar om att i större utsträckning arbeta för en ömsesidig förståelse för varandras uppdrag men även om att varje medarbetare skaffar sig en självinsikt om den egna rollens begränsningar och möjligheter samt har mod att föra öppna samtal med varandra om detta. I detta sammanhang framträder Länsstyrelsen som en servicefunktion och översättande länk mellan stat och kommun, med uppdrag att skapa orientering, erbjuda stöd och bygga relationer i ett snabbt föränderligt styrsystem. En informant beskriver hur kontinuitet, lyhördhet och regelbundna mötesplatser blir avgörande för att denna roll ska fungera i den höga förändringstakten.

Denna servicefunktion bygger på lyhördhet och kontinuitet. Trots detta visar materialet att samverkan i praktiken främst styrs av lagkrav och organisatoriska uppdrag, snarare än av individers behov. När aktörer talar om att ”hitta något som gör att det funkar” handlar det därför om att tolka lagar och uppdrag på ett sätt som möjliggör samverkan, snarare än att än att i utgångsläget utgå från individens situation. Detta visar att även om samverkan framställs som individcentrerad, är det i praktiken systemets logik som styr. Samverkan blir därmed ett sätt att hantera organisatoriska krav snarare än ett sätt att möta individens behov. Flera av informanterna ger uttryck för en frustration över detta och efterfrågar ett system som från början möjliggör att utgå från individers behov.

Mot denna bakgrund framträder också större systemförändringar som betydelsefulla för att skapa nya förutsättningar för samverkan. Ett exempel på detta är Arbetsförmedlingens omställ-

ning mot ökad lokal närvaro och fler fysiska möten, som uppfattas skapa nya förutsättningar för samverkan. En av informanterna på arbetsförmedlingen lyfter hur förbättrade informationsflöden och möjligheten att dela strukturerade data mellan Arbetsförmedlingen och Komvux kan minska ledtider och göra samverkan mindre personberoende.

Dessa samverkansrelaterade behov visar att systemet inte kan möta målgruppernas komplexitet genom isolerade insatser. I stället krävs långsiktiga, relationsorienterade och flexibla samverkansformer där offentliga aktörer och idéburen sektor tillsammans bygger de strukturer som gör människors vägar till utbildning och arbete möjlig. De olika aktörerna erbjuder isolerade insatser och stödformer, resurser, funktioner och delar av systemet men utan en gemensam koordinerad riktning.

Arbetsmarknadsrelaterade behov

I en av intervjuerna framkommer att arbetsmarknadens strukturer ofta inte matchar målgruppens faktiska förutsättningar. En informant beskriver hur ”målgruppen har ofta språkutmaningar, hälsoproblematik, har suttit hemma i ett år, fem år, femton år […] aldrig jobbat i Sverige.” För att överhuvudtaget kunna delta behövs praktik och arbetsprövning där progressionen kan byggas upp stegvis. Han betonar att ”den progressionen kan ske på en och samma plats eller på ett antal olika platser […] deltagaren ska inte behöva hålla koll på vad den behöver nu eller vad nästa steg är.”

Detta tema handlar om arbetsmarknadens strukturer och hur de behöver vara utformade för att individer med varierande förutsättningar ska kunna närma sig arbete. Till skillnad från de pedagogiska, psykosociala och utbildningsrelaterade behoven rör detta tema inte individens livssituation eller utbildningssystemets logik, utan arbetsmarknadens mottagningskapacitet: vilka krav som ställs, vilka vägar som finns och vilka hinder som uppstår när arbetsmarknadens strukturer inte matchar målgruppens faktiska förmågor. Flera av informanterna beskriver att dagens arbetsmarknadsinsatser ofta är för fyrkantiga, för snabba och för krävande, vilket gör att många faller bort innan de ens fått pröva sin arbetsförmåga.

Möjlighet till stegvis upptrappning

Informanter från Arbetsförmedlingen beskriver en tydlig ”mismatch” mellan arbetsmarknadens kompetenskrav och målgruppens förutsättningar. Många av de människor som står långt ifrån utbildning och arbetsmarknad beskrivs sakna aktuell utbildning, språkkunskaper, erfarenhet av bristyrken, studievana och ekonomiska förutsättningar för omställning. Samtidigt försvåras etablering av regelverkskrockar, höga inträdeskrav och brist på flexibla vägar in på arbetsmarknaden. Detta bidrar till att etableringsvägarna ofta blir långa och kräver samordnade, långsiktiga och flexibla insatser.

Ett centralt behov utifrån detta är möjligheten att börja i liten skala. Många i målgruppen beskrivs inte klara av att gå direkt in i reguljära anställningar eller praktikformer som bygger på heltidskrav, hög självständighet eller snabb progression. Här efterfrågas arbetsprövning på arbetsplatser där man som en av informanterna formulerade det: ”inte kan misslyckas”. Dessa miljöer behöver erbjuda: små steg, tydlig handledning, möjlighet att prova utan krav på prestation och tid att bygga upp arbetsförmåga.

Krav på heltidsarbete lyfts som ett av de största hindren. Många individer uppfattas kunna klara deltidsarbete eller arbetsprövning, men faller bort när insatser kräver heltid från start. Möjlighe-

ten att börja på 25 eller 50 procent skulle göra arbetsmarknaden mer tillgänglig och skapa fler vägar in. Detta visar att arbetsmarknadens logik ofta går från noll till hundra, medan målgruppen behöver en stegvis upptrappning där arbetsförmåga kan byggas upp över tid.

Arbetsplatser med stöd, handledning och mottagningsförmåga

Arbetsgivarnas mottagningsförmåga framträder som en avgörande faktor. Många arbetsplatser uppfattas sakna tid och kompetens för att ta emot individer med varierande stödbehov, vilket gör att praktik och arbetsprövning inte fungerar som det är tänkt. Här finns en efterfrågan på arbetsplatser som kan erbjuda handledning (någon som det finns tillgång till hela tiden under arbetsdagen som är med och deltar), tydliga ramar och anpassade arbetsuppgifter. Handledningsfunktionen behöver innehålla pedagogisk kompetens, det vill säga en förmåga att leda människor i lärprocesser och en förståelse för att dessa processer inte är linjära. Detta är strukturella villkor som uppfattas behöva finnas på plats för att arbetsmarknadsinsatser ska bli verkningsfulla.

Variation och matchning av praktikplatser

Informanterna beskriver att det finns behov av praktikplatser som är varierande och som kan matchas mot individers olika erfarenheter, drivkrafter, intressen och förutsättningar. En av informanterna som arbetar inom arbetsmarknad och integration betonar att praktik för unga människor behöver utformas så att de både vill vara där och känner motivation: matchning är avgörande för att skapa engagemang och positiva erfarenheter av arbetslivet. Han beskriver hur unga som bär med sig tidigare skolmisslyckanden behöver sammanhang där de kan göra nya erfarenheter av sina förmågor, och menar att praktiskt arbete kan skapa sådana möjligheter. Flera informanter som arbetar nära unga uttrycker också att ekonomisk ersättning kan fungera som en motivationsfaktor som gör praktik mer meningsfull.

Vidga vyerna: behov av nya erfarenheter och framtidsbilder

Flera informanter som arbetar inom kultur och fritid beskriver människors behov av möjligheter att vidga sina föreställningsvärldar genom att möta miljöer och aktiviteter utanför sin vardag. Besök på arbetsplatser, kulturinstitutioner eller andra miljöer som kan öppna nya perspektiv och skapa framtidsbilder som känns möjliga som i sin tur kan vara något att sträva emot. ”Vi måste hjälpa dem att vidga vyerna”, uttrycker en av informanterna. Denna typ av erfarenheter framstår som arbetsmarknadsförberedande insatser genom att bidra till att skapa motivation, synliggöra alternativa livsbanor och ge människor en känsla av att något annat än det som är kan vara möjligt. Detta kan förstås som en existentiell dimension av arbetsmarknadsstöd: att hjälpa människor att se vem de kan bli. I relation till detta framkommer även behovet av konkret vägledning för att förstå vilka steg som krävs för att närma sig arbetslivet. Denna typ av roll existerar redan i form av en vägledarroll som handlar om att lyssna in önskningar, hjälpa till att formulera mål, koordinera kontakter med myndigheter och hålla ihop processen över tid.

Genom att erbjuda möjligheter att pröva olika sammanhang kan människor utforska vad de klarar av och i vilken omfattning, vilket stärker deras riktning framåt. Samtidigt framkommer att individer inte kan lämnas ensamma i denna typ av prövande period. Det innebär inte att en person behöver vara närvarande hela tiden, utan att det finns en kontinuerlig samtalspartner som regelbundet möter individen, hjälper till att bearbeta erfarenheter och sortera upptäckter, och därigenom stödjer arbetet med att identifiera möjliga vägar framåt.

I en av intervjuerna framkommer att arbetsmarknadens strukturer ofta inte matchar målgruppens faktiska förutsättningar. En av informanterna beskriver hur "målgruppen har ofta språkutmaningar, hälsoproblematik, har suttit hemma i ett år, fem år, femton år […] aldrig jobbat i Sverige." För att överhuvudtaget kunna delta behövs praktik och arbetsprövning där progressionen kan byggas upp stegvis. Han betonar att "den progressionen kan ske på en och samma plats eller på ett antal olika platser […] deltagaren ska inte behöva hålla koll på vad den behöver nu eller vad nästa steg är."

Strukturella och geografiska utmaningar

Detta tema handlar om yttre strukturella villkor som påverkar möjligheten att delta i utbildning och till arbete. Till skillnad från temat för systemrelaterade behov rör detta inte systemets interna logik, utan geografiska och infrastrukturella faktorer.

I materialet framkommer att brist på kollektivtrafik, få lokala utbildningsmöjligheter och en begränsad arbetsmarknad skapar konkreta hinder för deltagande, särskilt i mindre kommuner. En av informanterna som arbetar inom arbete och integration i en kommun beskriver hur den geografiska isoleringen påverkar möjligheterna: "Vi är väldigt isolerade här nere och har ett behov av bil… Vi saknar den kollektiva infrastrukturen som vi hade behövt." Hon betonar också att steget in på arbetsmarknaden är högt när få branscher finns representerade: "Vi har inga lager […] handel är inte särskilt utbredd […] det krävs ofta gymnasiekompetens för att ta sig in." För personer som redan står långt från utbildning eller arbete blir dessa strukturella hinder särskilt kännbara, eftersom "det går typ inte att pendla […] om man inte har bil". Fysisk distans är härmed inte bara en logistisk fråga, utan en central strukturell faktor som formar vilka insatser som faktiskt blir tillgängliga.

Attityd- och motivationsrelaterade utmaningar

Detta tema handlar om värderingar, motivation och attityder till arbete, pendling och livsval. Materialet visar att individer har olika inställning till arbete, utbildning och pendling. Det framkommer att alla individer inte är beredda att pendla, att de kan ha andra prioriteringar än arbete, sakna framtidstro samt att unga vuxna delvis har en annan syn på arbete än tidigare generationer. Dessa faktorer är uttryck för hur livsvillkor, erfarenheter och samhällsförändringar formar vuxnas relation till utbildning och arbetsliv. För att arbetsmarknadsinsatser ska fungera behöver de förhålla sig till dessa attityder och även arbeta med meningsskapande och realistiska förväntningar.

Folkhögskolornas respons

I rektorernas utsagor framträder folkhögskolan som en integrerad utbildningsform där professionella styrkor, pedagogiska kompetenser och idéburna värden bärs samtidigt och i flera lager:

- **Professionella styrkor** – organisatoriska strukturer som beskriver hur verksamheten är organiserad och vilka funktioner den kan bära.
- **Pedagogiska kompetenser** – förhållningssätt och didaktiska val som formar lärandet i relationer och situationer.
- **Idéburna värden** – människosyn, bildningssyn och etiska principer som uttrycker varför man gör det man gör.

Denna integrering innebär att samma fenomen kan vara en organisatorisk lösning, ett pedagogiskt förhållningssätt och ett uttryck för en värdegrund samtidigt. Kategoriseringen ska därför inte förstås som en uppdelning av något som i praktiken är sammanvävt, utan som ett analytiskt verktyg för att tydliggöra de olika dimensioner som tillsammans utgör folkhögskolans sätt att vara och arbeta. Genom att särskilja professionella styrkor, pedagogiska kompetenser och idéburna värden blir det möjligt att synliggöra: vilka organisatoriska förmågor folkhögskolorna faktiskt har (professionella styrkor), hur lärandet formas och genomförs i praktiken (pedagogiska kompetenser) samt vilka principer och antaganden som ligger till grund för arbetssätten (idéburna värden). Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att folkhögskolornas praktik ofta rör sig över flera nivåer samtidigt.

Professionella styrkor

Rektorerna beskriver en omfattande och etablerad erfarenhet av att arbeta med deltagare som står långt ifrån både utbildning och arbetsmarknad. De uttrycker en tydlig igenkänning av den typ av behov som den fiktiva personen ”Sara” i caset representerar och betonar att detta redan är en central del i folkhögskolornas arbete. En av rektorerna (1) beskriver hur deltagare med liknande behov som Sara redan finns i verksamheten och hur folkhögskolorna arbetar med att balansera formella krav med individuellt stöd:

> På allmän kurs känner jag igen den här personen [Sara]. Vi har dem redan och vi försöker å ena sidan uppfylla villkoren för att de ska räknas som heltidsstuderande. Å andra sidan hjälpa dem så att de kommer igång på ett bra sätt. Men vi har ju alla historier där vi lyckas med det. Vi har kompetens, erfarenhet och kunskap och så.

En annan av rektorerna (5) beskriver att denna målgrupp redan finns i folkhögskolornas verksamhet.

> Det är ju de här personerna som står långt ifrån arbetsmarknaden som är vår främsta målgrupp när det gäller allmän kurs. Så det är en självklarhet att vi gör vårt yttersta för att möta den här [Sara]. (Rektor 5)

Denna igenkänning är inte bara individuell utan organisatoriskt förankrad genom att skolorna arbetar med flexibla lösningar för att möta deltagare med varierande behov. Ännu en rektor (3) ger ett konkret exempel på hur olika vägar kan skapas inom ramen för folkhögskolans struktur:

> Vi känner igen personen i fråga på alla plan […] hon skulle behöva gå i en mindre grupp […] med allmän kursinriktning […] Alternativt faktiskt erbjuda en plats på SMF, alltså studiemotiverande folkhögskolekurs […] Det bästa vore om man kunde skapa en halvtidskurs där praktik ingår.

Det visar sig att folkhögskolorna uppfattar sig ha en flexibilitet och organisatorisk anpassningsförmåga som gör det möjligt för dem att möta olika målgrupper med olika behov och individuella vägar in i studierna. Rektor 5 berättar även hur individuella upplägg: ”även om vi har heltidskurser så har ju vi till exempel de som vi har individuella upplägg för.” Rektor 2 beskriver att syftet med att ”starta i mindre grupp” är att ge deltagare möjlighet att ”vänja sig vid att komma iväg” [från hemmet till skolan] och att successivt bli ”en del av ett större sammanhang”. Genom att låta deltagare ingå i grupper där flera har individuellt anpassade upplägg beskriver rektor 5 vikten av att skapa en miljö där ingen ”sticker ut”, utan där alla är ”en i mängden”.

> […] att komma in i en befintlig klass, alltså i en av de vanliga klasserna. Men göra ett individuellt upplägg. Eller som nu, där vi har en klass där vi har flera med individuella upplägg. Där skulle den här personen vara en i mängden. Inte sticka ut på något sätt. Utan då jobbar vi med att successivt öka på att kunna vara närvarande, att hitta vägarna framåt. (Rektor 5)

När rektor 5 beskriver att de ”successivt ökar på att kunna vara närvarande, att hitta vägarna framåt” syftar hon på folkhögskolans arbetssätt att bygga deltagande stegvis. Närvaro ses inte i första hand som ett krav utan snarare som en förmåga som utvecklas över tid. Genom att börja i liten skala, skapa trygghet och arbeta i en grupp där flera har individuella upplägg kan deltagaren gradvis öka sin närvaro och tillsammans med pedagoger och lärare hitta realistiska vägar vidare. Detta uttrycker en pedagogisk logik där progression formas i dialog med deltagare och där individualisering sker inom kollektiva ramar för att undvika stigmatisering. Den organisatoriska styrkan ligger här i att kunna kombinera individualisering med tillhörighet och de förutsättningar deltagaren visar till en början.

Stödfunktioner som studerandestödsteam med mentor, kurator och socialpedagog beskrivs som organisatoriskt inbyggda i den vardagliga verksamheten. Rektor 2 beskriver detta som en del av skolans struktur: “Vi besitter pedagoger som kan det här […] mentorer, kurator, deltagarhälsoteam.” En annan rektors (5) beskrivning visar att folkhögskolornas organisatoriska struktur med studerandestöd och mentorer möjliggör ett arbetssätt där deltagare lotsas framåt genom att de tillsammans utforskar resurser, motivation och fungerande strategier.

> […] att använda sig av studerandestödsfunktionerna på olika sätt. Alltifrån mentorer till de övriga i stödfunktionerna för att lotsa personen framåt och vägleda och hitta rätt. Utforska vad det är som, var finns kompetenserna? Var kan man hitta motivationen? Var finns funktionerna? Inte dysfunktioner utan var är funktionerna? Var hittar man det som kittlar lite grann och som personen kan börja hitta sig själv i? (Rektor 5)

I stället för att utgå från brister handlar folkhögskolornas arbetssätt om att identifiera ”var funktionerna finns” och bygga vidare på det som väcker nyfikenhet och självtillit. Detta gör det möjligt att skapa individuella vägar inom kollektiva ramar, där deltagare kan utveckla närvaro, motivation och riktning utan att stigmatiseras.

Den organisatoriska infrastrukturen ger olika professioner möjlighet att arbeta samlat kring deltagare. Detta skapar de villkor som behövs för ett pedagogiskt förhållningssätt där lärande, vardagsliv, relationer och studieförmåga ses som sammanhängande. Studerandestödsteam fungerar som en professionell stödstruktur som vävs in i vardagen och erbjuder trygghet, rutiner och vägledning.

Utöver dessa tvärprofessionella team beskriver rektorerna en särskild form av stöd som kännetecknar folkhögskolornas arbetssätt. En av rektorerna benämner detta som ”osynligt stöd”. Begreppet synliggör en central princip i folkhögskolornas stödlogik: att stöd ska vara integrerat i miljön, gruppen och pedagogiken, och därmed möjliggöra tillhörighet utan att deltagaren markeras som avvikande**.** En av rektorerna uttrycker detta som en medveten kontrast till andra utbildningsformer:

> Jag håller definitivt med om stöd, stark anhängare av osynligt stöd eller sådant som inte är så tydligt. Det har man i övriga skolan tyvärr häftat väldigt hårt vid individen […] En elevassistent till den eleven, en överrock. […] I folkhögskolan görs stödet ofta osynligt genom mindre grupper och mer resurser, så att personen kan fokusera på att bli en del av gruppen istället för att bli någon som behöver stöd. (Rektor 1)

Även internatsmiljöer och sociala strukturer utgör en central del av det vardagliga stöd som erbjuds deltagare. Detta stöd som vävs in i hur boendet, grupper och sociala ytor organiseras. En av rektorerna (1) beskriver hur socialpedagoger arbetar aktivt med att skapa inkluderande grupper och att uppmärksamma deltagare som riskerar att hamna utanför: ” […] vår socialpedagog jobbar ju mycket med det här att få ihop grupper och vi tittar på om det är några som vi upplever som att de inte kommer in i gäng och så där och försöker vara ett stöd där.” Han förklarar också hur internatets struktur används som en pedagogisk resurs genom blandade korridorer, gemensamma vardagsrum och kök, och genom att personalen är närvarande utan att vara övervakande: ”Nu är det blandade korridorer […] I varje korridor finns det ett vardagsrum och ett kök eller pentry […] Vi är väldigt medvetna […] och vi har olika inslag under året där vi blandar upp grupper för att de ska lära känna varandra. […] Det är korridor, möten och det är sånt där hela tiden.” Detta visar hur ges genom relationer, närvaro och medveten organisering av miljön, snarare än genom individuella stödpersoner.

Stödstruktur ger på så sätt uttryck för att vara holistisk och ickestigmatiserande, där stöd ges på ett sätt som uppfattas. Detta visar hur folkhögskolans stödformer och arbetssätt kan vara svåra att uppfatta för aktörer som är vana vid individmärkande stödstrukturer.

Det ”osynliga stödet” fungerar samtidigt som *organisatorisk lösning* (små grupper, flexibel resursfördelning), *pedagogisk praktik* (relationellt stöd, situationskänslig anpassning) och *idéburet värde* (att värna deltagarens värdighet och tillhörighet). Målet är att deltagare ska kunna utveckla studieförmåga och självförtroende inom ramen för gruppen som i sin tur förväntas stärka progression. För aktörer som är vana vid individmärkande stödformer, där synliga stödpersoner och formella planer är norm kan detta vara svårt att uppfatta som just stöd.

Mot bakgrund av detta uttrycker rektorerna ett behov av att synliggöra folkhögskolans idéburna värden och arbetssätt för andra aktörer, samtidigt som de själva behöver bättre kunskap om andra aktörers uppdrag och mandat. Som en rektor 4 uttrycker det:

> Jag tänker […] att vi är ju inte tillräckligt kända […] bland alla de här aktörerna vi har pratat om. Alla vi [rektorer] säger att vi kan absolut fånga upp den här målgruppen, men vi har inte riktigt ingångarna.

När rektor 4 i citatet ovan säger att folkhögskolorna *”inte är tillräckligt kända”* bland andra aktörer är det också uttryck för en djupare dimension som handlar att folkhögskolorna som en utbildningsaktör inom civilsamhället har ett pedagogiskt idégods som även kännetecknas av ett språkbruk som kan vara obegripligt för utomstående. Det som tidigare nämns som ”osynligt stöd” är ett exempel på detta.

För rektorerna uttrycker det en professionell och värdegrundad princip som betyder att stöd byggs genom små grupper, närvarande pedagoger och en social miljö som skapar förutsättningar för att deltagare ska kunna utvecklas utan att pekas ut som avvikande. Det ”osynliga stödet” handlar också om att en övertygelse att deltagare behöver kontinuitet, igenkänning och stabilitet för att kunna utveckla tillit och självkänsla.

Det som inom folkhögskolans logik är en medveten ickestigmatiserande pedagogik kan denna praktik för en utomstående aktör, van vid elevassistenter och formella stödplaner, tolkas som brist på struktur eller ansvar. ”Osynligt stöd” kan också förstås som en aktiv positionering som värnar folkhögskolornas idé om människor som subjekt - aktiva, tänkande och handlande med egna erfarenheter och perspektiv. Det är ett sätt att motverka att deltagare reduceras till ärenden. Detta skapar en kommunikativ och strukturell utmaning: hur ska folkhögskolan göra sig förstådd i ett system som inte delar dess språk, värden eller pedagogiska logik?

Här krävs ett översättningsarbete där folkhögskolans idégods kan förstås och erkännas inom andra aktörers logiker. Samtidigt behöver andra aktörer kunna se bortom sin egen logik så det blir möjligt att förstå varandras logiker. När logiker behöver översättas blir också frågan om en länkande funktion central. Det är i detta sammanhang som rektor 4 ser att folkhögskolorna skulle kunna ta en mer aktiv roll givet att finansiering finns.

> […] Och sen det här som efterfrågas om att vara länken mellan olika. Där har inte vi heller sett vår roll. Det är klart vi skulle kunna ta en sådan roll om vi hade finansiering för det. Socialpedagogerna skulle kunna vara med i den här länken. Att följa med någon hela vägen till en arbetsplats. Där finns det verkligen ett glapp som jag ser det. Att kunna länka ihop. Vi gör jättemycket bra saker på massa ställen i samhället. Men på något sätt den här länken, det är den som felar och då blir det för fel för de här personerna. För de är en stund hos oss och sedan en stund på vårdcentralen och sedan en stund hos Försäkringskassan.

Här framträder folkhögskolor som en potentiell systemfunktion i form av ett kitt mellan aktörer för att minska risken att deltagare ”faller mellan stolarna”. Samtidigt aktualiserar en sådan länkande funktion frågor om gränser och ansvar. Rektorerna är tydliga med att samverkan inte får innebära att folkhögskolan blir en utförare i en myndighetslogik, utan en samarbetspartner med grund i sina kompetenser och folkbildningsuppdrag. På samma gång finns en tveksamhet: Rektor 1 frågar sig: “Var går den etiska gränsen för när vi börjar hjälpa dem, slussa dem? […] Ska vi göra det eller ska vi inte göra det?”. Rektor 5 uttrycker samma dilemma och tydliggör gränsen: “Vi kan hjälpa dig att boka tiden […] men vi kommer aldrig gå med in och vi kommer inte och helst inte ens följa dig till vårdcentralen.”

Pedagogiska kompetenser

Rektorernas utsagor om att erfarenhetsbaserat och praktiskt lärande visar det uppfattas som en grundläggande didaktisk princip. Genom att låta deltagare skapa, pröva och gestalta kunskap på olika sätt byggs motivation, självförtroende och identitet. Detta handlar inte om enstaka inslag eller valbara aktiviteter, utan om en grundläggande förståelse av hur deltagare som står långt från utbildning och arbetsmarknad bäst kan utveckla motivation, självförtroende och lärandestrategier.

Lärandet organiseras därför så att deltagare får *göra*, *skapa*, *pröva* och *gestalta* snarare än att enbart arbeta med abstrakta eller teoretiska uppgifter. Rektor 1 beskriver hur estetiska lärprocesser fungerar som en central ingång till lärande.

> Vår erfarenhet är mycket att bygga kring estetiska lärprocesser. Vi har ju det som tillval och där lyckas de ofta på något sätt… att man utgår från sitt eget tänkande och sitt eget skapande. Bygga självförtroende från det.

Han betonar att dessa processer erbjuder en form av kunskapande som inte är lika hårt värderande och inte heller bygger på att uppvisande av kunskap: "Det behöver inte bara vara att man skriver uppsatser utan man kan visa det [sin kunskap] på massa olika sätt. Genom att skriva mer konstnärliga texter eller rita eller göra låtar […] använda det här som ett incitament kan vara väldigt frigörande."

En annan av rektorerna (4), lyfter fram vikten av den praktiska och erfarenhetsbaserade pedagogiken och deltagares behov att få pröva olika former av praktiskt arbete som en strukturerad del i lärprocessen:

> Vi har lite samarbete med Hemslöjden nu […] Kan man få tälja? Alltså att göra något slags program med saker där man inte använder huvudet något utan bara praktiskt. Alltså tälja. Vara med i kaféet, stå i disken där […] cykelverkstad […] att bara bygga på handfast för att sedan i nästa steg kanske kunna komma in på mer andra saker.

Här framträder en tydlig didaktisk logik: praktiskt arbete kan fungera som en första ingång till deltagande, motivation och självförtroende. Rektor 4 beskriver hur detta bryter med en utbildningskultur som ofta börjar i det abstrakta: "Det har blivit en väldig tyngdpunkt på det här med att analysera och diskutera och tänka." Hon menar att det saknas sammanhang där "man bara får göra". Hon utvecklar också ett spår där praktiskt arbete kombineras med estetiska uttryck och kollektivt skapande: "Vi har haft någon idé om att man skulle vilja sätta ihop ett gäng och se vad vill vi göra för konstprojekt […] Det skulle kunna bli en teaterpjäs, en installation, en vandring […] att jobba med gruppen […] den resan gör ju också något med självkänslan."

Detta visar hur praktiskt och estetiskt arbete inte bara är sysselsättning, utan en form av bildning och kunskapande där deltagare ger möjlighet att erfara sig själva i skapande lärprocesser. Praktiskt arbete och skapande uppfattas samtidigt kunna fungera som en bro till språk, tänkande och teoretiska studier. Kombinationen av språk och praktik framstår som särskilt viktig. I relation till caset om Sara uttrycker rektor 3 det på följande vis: "Det bästa av allt vore nog ändå om man kunde skapa en halvtidskurs där också praktik ingår […] så man kan tillgodose hennes intressen på något sätt." Det praktiska arbetet fungerar här som en slags *pedagogisk motor* som gör det möjligt att successivt närma sig mer teoretiska moment, snarare än att börja i det abstrakta. Det är en didaktik som utgår från kroppen, rytmen, hantverket och det konkreta och som därigenom uppfattas öppna vägar till språk, begrepp och reflektion.

Att lärande uppfattas som process betyder i sin tur att progression inte uppfattas ske i fasta steg eller i en förutbestämd ordning, utan formas av relationer, motivation, livssituation och sammanhang. Utgångspunkten att människor behöver tid för att våga delta och att det tar tid att lära ger uttryck för en situationskänslig pedagogik som innebär att tempo och krav anpassas utifrån den enskilda människans lärprocess. Lärande beskrivs som en process som tar tid och som formas av relationer, motivation, livssituation och sammanhang. Deltagares lärande och utveckling förstås inte främst utifrån kronologisk tid i antal dagar och veckor, utan som tid i erfarenhet det vill säga *levd tid* (Merleau-Ponty, 1999). Det innebär att kvaliteten i de erfarenheter som görs, snarare än tempot, är utgångspunkten och det som uppfattas vara avgörande för progression. Det kan handla om erfarenheter som gör att deltagare vågar delta, pröva och utvecklas inte av hur många timmar, dagar eller veckor som passerar.

I detta perspektiv blir kontinuitet och igenkänning centrala förutsättningar för lärande. Rektor 3 beskriver betydelsen av att deltagaren möter samma lärare och samma grupp över tid:

> Tiden i sig är så himla viktig för de här individerna. Att du är på samma plats, att du träffar samma lärare och kanske samma grupp också. Men framför allt samma lärare som du känner igen och litar på till slut. Den har betydelse. Det går inte så fort, men det händer någonting under tiden. (Rektor 3)

Att få ingå i ett sammanhang över tid där deltagare känner trygghet och har en vardaglig närvaro uppfattas möjliggöra att få syn på sig själv och sina förmågor och på så sätt skapa utrymme för reflektion och utveckling. Rektor (2) uttrycker detta som att deltagare ”får syn på sig själva” när de befinner sig i en trygg miljö: ”Att vara en tid på samma plats och få syn på sig själv […] De kanske faktiskt inser en massa saker om sig själva.” Men det är inte tiden i sig som uppfattas möjliggöra reflektion och utveckling utan även att ingå i en trygg miljö. Rektor 1 beskriver vikten av en trygg miljö. ”Det är en trygg miljö. Det är lugnt och rofyllt. […] Jag tror det är med tid. Att de är på ett ställe. De är med ungefär samma människor och det är några som håller ett vänligt vakande öga.” (Rektor 1)

Det pedagogiska arbete tycks vila på en grundläggande övertygelse om att lärande tar tid och att det inte utgör en linjär process där deltagare förväntas följa en förutbestämd ordning, utan som något som formas av relationer, motivation, livssituation och sammanhang samt växer fram stegvis. Det finns organisatoriska möjligheter att anpassa omfattningskrav och tempo efter deltagares faktiska förmågor. Rektor 5 beskriver hur en deltagare som bara klarar halva terminen ändå kan fortsätta sin utbildning utan att betraktas som ”misslyckad”: ”Okej, du var här 50 procent. Ja, ja, det var en halv termin det här läsåret. Bra, då lägger vi till en termin till […] Så småningom så kommer det upp till dina tre år.” Detta illustrerar ett pedagogiskt förhållningssätt där ”misslyckanden” integreras i en långsiktig progression. Samtidigt innebär denna syn på tid inte att deltagare lämnas utan riktning eller utmaningar. Rektorerna beskriver hur deltagare utmanas men först när de har tillräcklig trygghet, närvaro och relationell förankring för att kunna ta emot utmaningen. Det handlar om takt, tajming och situationskänslighet: att veta *när* en deltagare är redo att ta nästa steg och *hur* det steget ska utformas.

Den pedagogiska tidslogiken där lärande förstås som något som sker över tid, i relationer och i vardagliga sammanhang innebär att progression blir en rytm snarare än en linje. Det blir en process där deltagare ges tid att våga delta, tid att misslyckas utan att uteslutas och tid att bygga de strategier som krävs för att kunna ta nästa steg. Det betyder samtidigt att tempo och krav justeras i relation till deltagarens faktiska förutsättningar.

De folkhögskolor som ingår i denna utredning var en av de 15 folkhögskolor som deltog i projektet VÄGEN, som finansierades av Europeiska socialfonden. Projektet drevs av Folkbildningsrådet i samverkan med folkhögskolornas intresseorganisationer. Projektet som pågick under tre år fokuserade på att individer som står långt från arbetsmarknaden, till exempel personer med funktionsnedsättning eller utrikes födda med syfte att de ska kunna komma i arbete eller fortsätta till andra studier. Det handlade bland annat om att arbeta med coachning och stärkt självledarskap.

Flera rektorer lyfter fram lärdomar från projektet VÄGEN, framför allt de kartläggningsmetoder som utvecklades där. De beskriver hur dessa arbetssätt har integrerats i den ordinarie verksamheten och fortsatt utgör ett stöd i mötet med deltagare. Kartläggningen beskrivs som en strukturerad men samtidigt relationell process där ISEP (individuell studie- och etablerings-

plan) fungerar som ett verktyg för att exempelvis identifiera deltagares styrkor, förmågor, drömmar, utmaningar och pedagogiska behov. Rektor (2) förklarar hur kartläggningen kombinerar kuratorsamtal med mentorsamtal, där mycket av förståelsen växer fram i dialog om konkreta klassrumssituationer: ”Mycket kan också lösas i mentorsamtal […] pedagogen kan erbjuda strategier för att hantera just klassrumssituationen.” Kartläggningen utgår från frågan ”Vad är det pedagogiska behovet?”, vilket innebär att fokus ligger på funktioner och möjligheter snarare än på brister eller medicinska kategorier.

Samtidig som den här typen av kartläggning är tvärprofessionell handlar det främst om vad som är relevant ur ett pedagogiskt perspektiv. Kuratorn gör ett inledande samtal men samtidigt poängterar flera av rektorerna att folkhögskolorna inte arbetar med behandling. Däremot kan de föra vidare deltagare till rätt instans om någon typ av behandling skulle behövas. Här finns en gränsdragning mellan stöd och behandling. Rektor 3 betonar även att samtalen syftar till en framåtriktad rörelse, väl medveten om att flera deltagare har upplevelser av att de har ”sagt samma sak hundra gånger” och att ”det faktiskt leder ingenstans”. Här beskrivs poängen med ISEP.

> Den [ISEP] tror jag ändå på därför att då får man ändå samtal med någon som ändå försöker leda en framåt och det pågår under lite längre period och lite längre tid. Jag tror mer och mer på det där att tiden i sig är så himla viktig för de här individerna. Att du är på samma plats, att du träffar samma lärare och kanske samma grupp också. Men framför allt samma lärare som du känner igen och litar på till slut. Den har betydelse. Det går inte så fort, men det händer någonting under tiden. Andra samtal som de här individerna har haft genom sitt liv är nog inte bara till nytta, men jag känner att de är lite söndertrasade i. (Rektor 3)

Samtalen används för att bygga strategier och riktning men handlar samtidigt om att det ska leda till något som deltagaren faktiskt blir hjälpt av i vardagen. Arbete med självledarskap handlar om att utforska behov, strategier och förutsättningar för lärande. Rektor 5 beskriver hur detta utgör en central del av starten för deltagare som i caset med Sara: ”Och jobba med självledarskap gör vi mycket […] Och där utforskar man vad det är man behöver. Vad behöver man förstå kring sig själv? Vilken diagnos det är, det spelar ingen roll. Det är inte det relevanta utan det är: Var möter vi pedagogiskt? Var finns de pedagogiska behoven?” Detta arbete möjliggör att utforska vad som fungerar, vad som väcker motivation och vilka strategier som behövs för att kunna delta i studier. Det är en form av pedagogiskt orienterad självförståelse, där fokus inte ligger på diagnoser eller brister utan på att identifiera fungerande ingångar till lärande.

Idéburna värden

I materialet framträder idéburna värden som formar folkhögskolornas sätt att förstå sitt uppdrag och sin roll i samhället. Dessa värden uttrycks inte som explicita programförklaringar, utan som återkommande mönster i hur rektorerna beskriver det pedagogiska arbetet, prioriteringar och pedagogiska överväganden.

En grundläggande idéburen princip är synen på människan som kapabel, utvecklingsbar och mer än sina svårigheter. I utsagorna återkommer en orientering mot att identifiera funktioner, resurser och möjligheter snarare än brister. Detta ger uttryck för en bildningssyn där människan förstås som en aktivt handlande och lärande varelse, vars utveckling sker genom erfarenheter, relationer och sammanhang. Bildning framträder som en process där deltagare ges möjlighet att få syn på sig själva, ompröva tidigare självbilder och formulera nya berättelser om sin egen förmåga och sin framtid.

Ett andra idéburet värde är tillitens centrala roll. Tillit förstås inte som en känsla utan som en pedagogisk och etisk princip som gör lärande möjligt. Den byggs genom kontinuitet, igenkänning och relationell närvaro, och den fungerar som en motkraft till kontroll, sanktioner och kravstyrning. I materialet framträder en tydlig övertygelse om att människor behöver mötas i relationer som präglas av trygghet, lyhördhet och respekt för deras livssituation och erfarenheter. Detta skapar förutsättningar för att våga delta, pröva, misslyckas, komma igen och ta steg vidare. Tillit fungerar därmed både som ett värde och som ett pedagogiskt förhållningssätt.

Ett tredje idéburet värde handlar om synen på tid och lärande. I materialet framträder en förståelse av lärande som en process som tar tid och som inte följer en linjär ordning. Det är *levd tid* som erfarenheter, rytm, relationer och sammanhang som möjliggör utveckling, snarare än kronologisk tid eller fasta steg. Detta värde uttrycks i flexibilitet i omfattningskrav, i acceptans för icke-linjära progressioner och i en pedagogik som bygger på takt, tajming och situationskänslighet. Helhetssynen innebär att människors livsvillkor, hälsa, motivation och vardagsstruktur ses som integrerade delar av lärandet, inte som hinder som ska hanteras vid sidan av.

Ett fjärde idéburet värde är folkhögskolans autonomi. I materialet markeras tydligt att folkhögskolan samarbetar med kommuner och myndigheter, men utan att bli en förlängning av dem. Denna autonomi handlar inte om distans eller motstånd, utan om att värna den idéburna rollen som civilsamhällesaktör. Just genom att inte vara en myndighet kan folkhögskolan möta människor utan sanktioner, utan krav på diagnoser och utan att reducera dem till ärenden. Autonomin gör det möjligt att arbeta med relationer, levd tid och helhetssyn på ett sätt som myndighetslogiker inte tillåter. Det är denna särart som gör att folkhögskolan kan skapa sammanhang där deltagare inte definieras av sina problem utan av sina möjligheter – och som gör att något annat faktiskt blir möjligt i samverkan.

Studieförbundens respons

Workshopssamtalet och intervjuerna visar att studieförbunden inte uttrycker en enhetlig hållning till samverkan med kommunerna kring aktivitetskravet. I stället rör de sig på vad som kan beskrivas som en samverkansskala som sträcker sig från *skeptiskt bränd* till *hoppfullt prövande*, med en mittpunkt av *prövande försiktighet*.

Skalan är inte ett sätt att kategorisera studieförbund eller placera cheferna i fasta fack. Materialet visar snarare att varje chef rör sig mellan olika positioner på skalan beroende på situation, erfarenhet, tolkningsram och organisatoriska villkor. I ett och samma resonemang kan en chef uttrycka både skepsis, försiktig prövning och hoppfull möjlighetsorientering. Det beror på vilka behov som diskuteras, vilka tidigare erfarenheter som aktiveras, vilka resurser som finns att tillgå och hur folkbildningens pedagogiska grundsyn tolkas i relation till just den frågan.

Det analytiska värdet med skalan ligger därför inte i att sortera studieförbunden, utan i att synliggöra tre olika sätt att positionera sig i relation till kommunernas behov, folkbildningens förutsättningar och uppdragets möjliga konsekvenser. Skalan gör det möjligt att förstå *hur* studieförbunden navigerar ett komplext landskap där samverkan både kan innebära risker och möjligheter.

Samtidigt framkommer det att det är viktigt att förstå att det finns variationer av behov inom målgrupperna, att studieförbunden inte kan göra allt, att varje kommun har olika behov och att insatserna måste ”matchas” mot rätt grupp. Finansieringen måste kopplas till vilka målgrupper kommunen vill nå, vilka insatser som efterfrågas och vilka kompetenser studieförbundet faktiskt har.

Skeptiskt bränd

Den skeptiska polen uttrycker en erfarenhetsbaserad försiktighet som bottnar i ekonomisk sårbarhet, tidigare negativa erfarenheter av underfinansierade och otydliga uppdrag samt en oro för att folkbildningens kärna ska trängas undan. En av cheferna (2) uttrycker en osäkerhet kring målgruppen och uppdragets omfattning: “Det beror på vilken kommun man tänker på, alla kommuner har ju sina målgrupper. Det ser väl olika ut.” Denna osäkerhet förstärks av att kommunerna har stor frihet att själva utforma sitt arbete med målgrupper och insatser. Heltidsaktiveringen är ett tydligt exempel: kommunerna har fått ett lagstadgat ansvar att erbjuda heltidsaktivering, men det finns inga riktlinjer för hur den ska organiseras eller vilka aktörer som ska involveras. Detta skapar variation mellan kommuner och gör uppdragets omfattning otydlig för studieförbunden redan från start. I region Östergötland har samtidigt flera kommuner uttryck ett behov av att samarbeta med andra aktörer för att överhuvudtaget kunna uppfylla uppdraget.

Kombination av otydliga ramar, varierande målgrupper och kommunernas behov av extern samverkan skapar en osäkerhet kring uppdragets faktiska omfattning. När grundförutsättningarna är oklara framträder en försiktig hållning liksom att pröva uppdragets bärkraft innan de går in i samverkan logisk. I detta perspektiv blir följande utsaga ett tydligt exempel på hur studieförbundens skepsis formas:

> När man erbjuder ett sammanhållet upplägg måste man veta hur ekonomin ser ut. Vi är ganska bra på att säga ja till saker i studieförbunden innan vi inser att det här kommer kosta oss mer än vad...vi är nere på en ganska låg nivå när det gäller personella resurser […] Vi måste fokusera på vårt verksamhetsuppdrag, annars är vi helt körda. Men ofta springer vi iväg och säger att nu måste vi hitta breddad finansiering av projekt. Men sen så kan vi liksom inte, har vi inte resurser för att driva de här projekten.

> Men som sagt, man måste ju veta mer om själva det ekonomiska upplägget. Om vi ens kan få betalt för vår arbetstid vi lägger ner. (Chef 1)

Citatet visar hur ekonomisk realism och organisatorisk sårbarhet blir avgörande för nya uppdrag och samverkansmöjligheter bedöms. Det uttrycker en vilja att bidra, men också en tydlig gräns: utan finansiering, tydliga ramar och realistiska förväntningar riskerar studieförbundet att ta ansvar som de inte har resurser att bära. Denna försiktighet har formats av både historiska erfarenheter och ett förändrat politiskt landskap. Analytiskt synliggör citatet hur skepsisen fungerar som ett skydd både för verksamheten och för vad som uppfattas vara folkbildningens pedagogiska kärna snarare än som ett avståndstagande från aktörernas behov.

När ett par av cheferna relaterar till tidigare arbetsmarknadsinsatser blir det tydligt att skepsisen också är historiskt formad: ”Vi byggde upp en jätteorganisation… och sen kom det inga deltagare… helt plötsligt hade vi minus fem miljoner.” (Chef 2). Detta kan förstås som ett institutionellt minne som visar hur studieförbund tidigare har tagit ett omfattande ansvar i uppdrag där förutsättningarna förändrats eller uteblivit. Erfarenheten av att ha byggt upp kapacitet som sedan inte kunnat användas, och att stå med stora ekonomiska konsekvenser, tycks skapat en långsiktig försiktighet. Denna historiska dimension förstärker den ekonomiska realismen i föregående citat att studieförbunden har lärt sig att ett uppdrag som saknar stabilitet eller förutsägbarhet kan få betydande negativa följder. En annan chef uttrycker samma typ av ekonomisk och organisatorisk realitet, men utifrån sin egen verksamhets förutsättningar:

> För att vi ska kunna lägga resurser på det så behöver ju vi också medel till det […] Eftersom vi har ju skurit ner så mycket så vi jobbar ju bara med den verksamheten som vi vet att vi kan hantera […] Vi kommer ju inte kunna göra någonting om […] vi inte får några andra medel till det. För de resurserna har inte vi. (Chef 3)

Här framträder en resursrealism som gör det omöjligt att ta på sig uppdrag utan finansiering. Eftersom nedskärningar har minskat personalstyrkan har det blivit nödvändigt att prioritera kärnverksamheten. Det finns ingen buffert att ta av och ingen dold kapacitet att mobilisera.

I analysen av studieförbundens resursläge framträder också en osäkerhet kopplad till projektlogiken. En av cheferna beskriver hur verksamheter som bygger på kortsiktiga projektmedel riskerar att bli kortsiktigt, ekonomiskt riskfyllt och svårt att skala upp eller hålla stabilt över tid: “De [vars verksamhet bygger på projektmedel] är ju ständigt i syrebrist för att hitta nya projektmedel…det här är risky business och den enda uppsidan är goodwill.” (Chef 2). Även om kortsiktiga projektmedel kan öppna möjligheter innebär de samtidigt att studieförbundet själv får bära risken när finansieringen upphör eller förändras. Uppdraget uppfattas som riskfyllt eftersom systemet inte står bakom dem med stabila resurser, och konsekvenserna av misslyckade eller avbrutna projekt faller på studieförbundet.

Erfarenheter av att arbeta med människor som står långt ifrån arbete och utbildning ger uttryck för att en förutsättning för att människor ska få ”rätt hjälp” är att flera organisationer med olika funktioner samverkar: “Och då bör man ha kedjan mot vårdcentral, mot Arbetsförmedlingen […] det funkar inte att man bygger någon på ett ställe om inte de andra parterna är med.” (Chef 2)

Detta uttrycker en uppfattning om att det kan vara svårt för ett studieförbund att ensam bära ansvaret för målgruppen. Osäkerheten handlar inte bara om resurser, utan också om uppdragets omfattning och komplexitet som kräver en kedja av aktörer, inte en ensam insats. Skepsisen kan därmed förstås som ett sätt att värna både kvalitet och hållbarhet och ett skydd mot att ta på

sig ett uppdrag som i praktiken kräver fler funktioner än vad ett studieförbund ensamt kan erbjuda.

I samma linje framträder en liknande försiktighet när det gäller mentorskap som visat sig vara något som framträder som ett behov och en utmaning för de olika aktörerna som har intervjuats. Mentorskap beskrivs som ett helhetsgrepp där en person följer deltagaren över tid, fungerar som översättare, stöd och följeslagare. Samtidigt uttrycks en tydlig oro för att ta ansvar för något som organisatoriskt kan vara svårt att bära:

> Och sen det här med mentorskap. Det tror jag också är lite utmanande. Men jag tycker om idén och tanken. Men jag tror att den kan vara utmanande att få till […] Jag tänker vem som ska vara mentor i så fall och hur det ska gå till. Jag kan tänka mig att om man efter några år har fått snurr på det och att man har hittat ett bra upplägg så skulle det kunna vara före detta deltagare som skulle kunna vara mentorer. (Chef 4)

Här framträder en försiktighet som inte främst handlar om ekonomi, utan om praktiska och organisatoriska risker. Mentorskap är något som kräver kontinuitet, struktur och en tydlig rollfördelning vilket är svårt att garantera när verksamheten redan är hårt belastad och när uppdragets omfattning är oklar. Analytiskt visar citatet hur skepsisen också bottnar i en oro för att ta ansvar för insatser som riskerar att bli för stora, för personbundna eller för svåra att upprätthålla över tid.

Utöver dessa praktiska och organisatoriska risker framträder i intervjumaterialet en mer systemisk skepsis som riktas mot de strukturer som omger folkbildningens uppdrag. Flera av cheferna beskriver hur Folkbildningsrådets styrning uppfattas som otydlig och ibland motstridig, vilket skapar osäkerhet kring vilka uppdrag studieförbund faktiskt kan gå in i. När Folkbildningsrådet exempelvis beslutar att statsbidraget inte får användas i vissa typer av uppdrag innebär det att studieförbunden måste hitta andra former för finansiering som är förenliga med det ramverk som finns för att kunna samverka med kommuner och myndigheter. Utmaningen är att det är oklart vilka former som är möjliga och hur de ska kombineras med folkbildningens uppdrag. Som en chef uttrycker det är Folkbildningsrådet “en märklig konstruktion… svår att begripa sig på” (Chef 5), vilket synliggör en upplevelse av att styrningen snarare begränsar än möjliggör samverkan. Skepsisen riktas därmed inte mot samverkan i sig, utan mot uppdrag som innebär samverkan med externa aktörer där systemets ramar är otydliga.

Utöver dessa erfarenheter uttrycker även andra chefer en liknande systemisk skepsis. En annan av cheferna (chef 7) beskriver hur aktörers organisering riskerar att skapa ytterligare glapp i kedjan av aktörer: “Det finns så många olika instanser och ingen har helheten.” Här synliggörs ett tvivel mot systemets förmåga att hålla ihop de insatser som krävs för målgruppen och en oro för att studieförbund återkommande får ta emot deltagare som redan har ”fallit mellan stolarna”. Denna chef betonar att många kommer in i verksamheten med ett skadat självförtroende som är skapat av systemet självt: “Man kommer in med ett jättedåligt självförtroende… man har börjat hela sin process med att misslyckas.” Skepsisen riktas därmed inte mot målgruppen, utan mot ett system som producerar misslyckanden som studieförbund sedan förväntas reparera inte sällan utan att ha fått vare sig mandat eller finansiering.

En annan chef (8) uttrycker en liknande systemisk skepsis genom att beskriva hur aktörernas organisering skapar glapp som studieförbunden sedan förväntas täcka upp: “Det finns så många olika instanser och ingen har helheten.” Han betonar att många deltagare kommer in med ett självförtroende som redan är skadat av systemet: “Man kommer in med ett jättedåligt självför-

troende… man har börjat hela sin process med att misslyckas.” Skepsisen riktas inte mot målgruppen, utan mot ett system som producerar misslyckanden som studieförbund sedan förväntas reparera utan mandat eller finansiering.

Denna typ av systemkritik förstärker den skeptiska polens erfarenhetsbaserade försiktighet av en oro för att gå in i uppdrag där strukturerna runt individen är så bristfälliga att studieförbundet riskerar att bära konsekvenserna av ett system som inte håller ihop.

I detta sammanhang blir också principen *fritt och frivilligt* ett begrepp som skapar osäkerhet. En av cheferna (Chef 5) beskriver hur principen fritt och frivilligt kan missförstås både av andra aktörer och av folkbildningen själv. Missförståndet handlar enligt chefen om att det tolkas som att deltagaren måste ha valt aktiviteten helt på egen hand, vilket leder till praktiska hinder: “Då får jag direkt fråga: ’det är väl inte OK om vi tar emot dem… för det är ju inte fritt och frivilligt?’”

Denna tolkning reducerar principen till en fråga om deltagarens ursprungliga val, vilket gör att studieförbund tvekar att ta emot deltagare som kommer via socialtjänst eller Arbetsförmedlingen. Men här uttrycks en annan förståelse: att *fritt och frivilligt* inte i första hand handlar om hur deltagaren kommer in, utan om hur verksamheten genomförs. Det är den pedagogiska hållningen och formen som uppfattas bära principen. En verksamhet kan vara demokratisk, deltagarstyrd och pedagogiskt fri även om deltagaren inte själv valt att komma dit. Det är alltså friheten i lärprocessen, inte frivilligheten i deltagandet, som i denna tolkning uppfattas vara kärnan i folkbildningens tradition.

Chefen antyder också att *fritt och frivilligt* inom folkbildningen själv används som ett argument för att undvika uppdrag som innebär samverkan med myndigheter eftersom det uppfattas ge avkall på folkbildningens uppdrag och kärna. Här uppfattas *fritt och frivilligt* som en slags identitetsmarkör som riskerar att begränsa folkbildningens handlingsutrymme, snarare än att värna dess pedagogiska särart.

Den skeptiska polen formas av flera sammanflätade dimensioner: en ekonomisk och organisatorisk sårbarhet som begränsar handlingsutrymmet, historiska erfarenheter av underfinansierade och otydliga uppdrag, projektlogikens inneboende instabilitet, uppdragets komplexitet som kräver fler aktörer än studieförbundet ensamt kan bära, samt ett styrsystem där Folkbildningsrådets otydliga ramar och snäva tolkningar av principen *fritt och frivilligt* riskerar att skapa hinder snarare än möjligheter. Den skepsis som träder fram uttrycker inte nödvändigtvis en ovilja att bidra, utan en försiktighet inför uppdrag där förutsättningarna är oklara, riskerna höga och folkbildningens pedagogiska kärna riskerar att trängas undan.

Prövande försiktighet

Till skillnad från den skeptiska polen, som är formad av tidigare negativa erfarenheter och en upplevelse av systemisk sårbarhet, uttrycker prövande försiktighet en villkorad vilja att bidra. Här uttrycks en konstruktiv hållning som bygger på tydliga ramar, realistiska förutsättningar samt en professionell omsorg om att insatserna ska vara genomförbara och hållbara. Skepsisen är inte reaktiv utan proaktiv: studieförbundet vill bidra, men endast när uppdraget är tydligt definierat, finansierat och samordnat.

Prövande försiktighet utgör ett mellanläge i materialet där studieförbunden uttrycker en villkorad vilja att bidra och bygger på en konstruktiv hållning där engagemang kombineras med tyd-

liga villkor. Här finns en vilja att möta målgruppen, men endast när uppdraget är realistiskt att genomföra, professionellt hållbart och organisatoriskt samordnat.

Ett återkommande tema är behovet av tydliga strukturer och mandat att samordna. En chef (3) formulerar det som en grundförutsättning: "Någon måste få uppdraget att samordna […] vem ska ta initiativ då? Kommunen? Socialtjänsten? Arbetsförmedlingen?" Det är inte målgruppen som skapar tvekan, utan om insikten att målgruppen inte kan bära samordningen själv och att studieförbundet inte kan ta ansvar för en hel kedja av aktörer utan att uppdraget är tydligt definierat.

Samtidigt lyfts folkbildningens styrkor fram med tydlig övertygelse av samtliga chefer såsom en pedagogik som möter människor där de är, och en förmåga att skapa sammanhang, motivation och riktning. En av cheferna (3) beskriver hur studieförbund kan fungera som ett "kitt" i kedjan av aktörer, genom kartläggning, vägledning och språkträning. Även validering av generella kompetenser lyfts fram som ett viktigt bidrag och något som studieförbunden skulle kunna arbeta mer med (chef 5). Studieförbundens mötesplatser lyfts också fram som en styrka, men inte som lösningar som ensamma kan bära ett heltidsaktiveringsuppdrag: "Det avgörande är att man bryter mönster. Man kommer in i ett sammanhang. De här mötesplatserna […] det tror jag kan göra mycket för många" (chef 6). I detta sammanhang uttrycks en vilja att bidra vilket även framträder i caset med den fiktiva personen Sara som är i behov av en heltidsaktivering. Samma chef (6) beskriver möjliga vägar att möta Saras behov, men betonar samtidigt att insatsen måste vara individuellt anpassad och realistiskt finansierad: "Det här väcker mycket tankar […] man kan se lite olika vägar men den här personen behöver mycket individuellt [stöd] initialt […] det individuella kostar mycket pengar. Det är resurskrävande." Här finns både omsorg och realism. Det finns en vilja att bidra, men också en medvetenhet om att individuellt stöd kräver tid, kompetens och resurser vilket i sin tur kräver en stabil finansiering och organisatorisk kapacitet.

I skärningspunkten mellan folkbildningens pedagogiska ideal och externa aktörers krav på styrning uppstår en villkorad optimism en vilja att bidra, men också en oro för att studieförbunden riskerar att reduceras till utförare av insatser och ge avkall på sitt kärnuppdrag. I detta sammanhang blir *fritt och frivilligt* ett begrepp och en markör för folkbildningens identitet och särart, men också som ett villkor som uppfattas styra vad studieförbunden kan och inte kan göra. Samtidigt förstås och tolkas det på olika sätt, och dessa tolkningar får direkt betydelse för hur studieförbunden förhåller sig till samverkan med exempelvis kommuner. Det finns uttryck för att studieförbunden riskerar att enbart bli utförare av insatser snarare än att utföra det som uppfattas som deras kärnuppdrag.

För vissa chefer innebär *fritt och frivilligt* att själva deltagandet måste vara självinitierat. För andra chefer fungerar det mer som en pedagogisk princip som innebär att frivilligheten inte ligger i *ingången* till verksamheten, utan i *formen* för lärandet, som en av cheferna (5) beskriver det: "själva pedagogiken bygger på demokratiska former […] allas röster ska vara lika värda." Frivilligheten blir då ett ideal som handlar om hur man möter människor, inte om varför de kommer.

En prövande försiktighet i relation till detta kan förstås som en villkorad optimism kring att kombinera folkbildningens pedagogik med uppdragets krav. En av cheferna (6) uttrycker det så här: "Man kanske kan kombinera det fritt och frivilliga med de här insatserna. Det måste vi kunna göra." Här syns en konstruktiv hållning som inte avvisar uppdraget, men som kräver att

det utformas på ett sätt som är förenligt med folkbildningens arbetssätt och uppdrag. Beroende på hur *fritt och frivilligt* förstås, öppnas eller stängs möjligheter till samverkan och blir på så sätt en normativ kompass som både kan begränsa och möjliggöra samverkan, beroende på hur den förstås.

Prövande försiktighet uttrycker en tydlig vilja att hitta lösningar och samtidigt ställs krav på ekonomisk och professionell hållbarhet eftersom insatser kräver kompetens, arvoderade ledare och stabil organisering. En av cheferna (4) beskriver: "Det [heltidsaktiveringen] skulle kunna bli ett koncept […] men det kräver en ledare som får betalt. Vi har erfarenheter av koncept som *Må bra med kultur* som relevanta, ha ett sammanhang att komma till och få struktur i vardagen." Här syns både öppningen och begränsningen: idéerna finns, men de är beroende av att strukturella förutsättningar faller på plats.

En annan av cheferna (7) ser att folkbildningen kan bidra men under tydliga villkor och med en realistisk förståelse av vad som krävs. Studieförbund och folkhögskolor uppfattas ha en unik förmåga att möta människor där de är, skapa trygghet och bygga upp den självtillit som ofta saknas hos målgruppen: "Man måste skapa trygghet […] när man har trygghet kan man börja jobba." Detta utvecklas genom att en beskrivning av att trygghet inte är något som uppstår av sig självt, utan något som måste byggas genom relation, kontinuitet och en pedagogik där alla får komma till tals: "Har du en god pedagog […] då skapar du trygghet i gruppen. Man vågar säga, man vågar prata, och utifrån det kan man börja jobba."

Samma chef är också realistisk om vad som krävs för att insatserna ska bli hållbara. Här betonas att målgruppen ofta kommer in med ett stukat självförtroende och att förändring tar tid: "Det är en lång process […] man måste skapa hopp." Samtidigt är en annan chef (8) tydlig med att folkbildningen inte kan bära uppdraget ensam eller utan rätt förutsättningar utan att uppdragen måste vara realistiskt utformade, samordnade och finansierade för att bli hållbara. Denna prövande försiktighet ska förstås som medvetenhet om rätt organisatoriska förutsättningar för att lyckas.

Prövande försiktighet utgör en hållning där studieförbunden värnar folkbildningens grundsyn samtidigt som de anpassar sig till de krav som följer av samverkan med kommuner och myndigheter. Här finns en konstruktiv vilja att bidra, men också en tydlig markering: samverkan måste vara professionellt hållbar, samordnad och finansierad. Prövande försiktighet ska därför inte förstås som ett avståndstagande från uppdraget, utan snarare som en professionell omsorg om att insatsen ska bli genomförbar och hållbar. I detta mönster balanseras vilja och villkor i betydelsen en vilja att bidra med folkbildningens pedagogik, vägledning och sammanhang, men endast när uppdraget är realistiskt att genomföra och organisatoriskt förankrat.

Hoppfullt prövande

Till skillnad från den skeptiska polen, som präglas av systemkritik och riskmedvetenhet, och den prövande försiktigheten, som betonar villkor för professionell hållbarhet, uttrycker den hoppfullt prövande polen en möjlighetsorienterad hållning. Här framträder en övertygelse om att studieförbundens befintliga verksamheter redan matchar de behov som de olika aktörerna beskrivit, och att folkbildningens pedagogiska idégods utgör en direkt resurs i samverkan. Den hoppfulla polen är därför inte en abstrakt optimism, utan en erfarenhetsbaserad framtidsblick där studieförbunden ser sina verksamheter som relevanta, skalbara och meningsfulla.

I denna framtidsblick framträder också en syn på folkbildningen som en aktör som kan ta ett sammanhållet grepp om heltidsaktiveringen. En av cheferna (7) beskriver hur studieförbund och folkhögskolor skulle kunna bära ett helhetsansvar för en grupp deltagare och därigenom erbjuda ett sammanhållet upplägg som både möter kommunens behov och ligger nära folkbildningens arbetssätt:

> Folkbildningen kan också ta ett helgreppsperspektiv på heltidsaktiveringen, inte att man gör en grej utan man tar helhetsgreppet kring fyra, fem, tio deltagare vad det nu kan vara. Och så löser man hela paketet slarvigt sagt åt kommunen, för det blir ju också folkbildningens sätt att kunna göra lite sin grej utan att kanske vara splittrad i många olika aktiviteter.

I samma resonemang uttrycks en stark tilltro till folkbildningens befintliga kapacitet och till de styrningsformer som kan möjliggöra ett sådant helhetsgrepp:

> 'Heltidspaketen' ger oss möjligheterna att göra IOP eller liksom reserverade upphandling. Det kommer göra jättestor nytta för jättemånga människor, för vi har ju redan metoderna. Vi har ju pedagogerna, vi har pedagogiken. Vi, jag tror att liksom man glömmer bort hur stor nytta man kan göra så att vi har ju folkhögskolor. Men även studieförbund kan ju göra det här på ett väldigt bra sätt liksom.

I dessa utsagor ses inte samverkan som ett riskfyllt uppdrag, utan som en möjlighet att använda folkbildningens pedagogik i större, mer sammanhållna format.

Ett återkommande mönster är att cheferna kopplar sina befintliga verksamheter direkt till de behov som aktörerna uttrycker. En chef (1) beskriver hur ett tidigare koncept kan utgöra ett pedagogiskt svar på den fiktiva personen Saras intressen:

"Vi har haft något som heter Culture Camp […] det finns ett färdigt koncept som vi har jobbat med under loven." Han utvecklar hur deltagaren kan ges en autentisk roll: "Att kunna erbjuda någon person att ta lite ansvar med stöttning då, planera för de här kulturkollona som ska vara då på loven, några timmar i veckan och […] vara med i själva genomförandet och planering."

Culture Camp ska förstås som ett pedagogiskt svar på just Saras intressen och uttryckta förmågor i caset och en syn på deltagare som medskapare med stöttning. Det ger uttryck för en syn på lärande som autentiskt och meningsfullt i betydelsen att det som erbjuds ska ligga i linje med personens egna drivkrafter som i det här fallet kopplas till Saras intresse för kreativitet. Chef 1 föreslår inte enbart *Culture Camp* för att det råkar finnas, utan för att han ser att detta uppfattas som en miljö där Sara skulle kunna blomma, bidra och utvecklas. I detta resonemang blir deltagaren inte en passiv mottagare, utan en medskapare. Det är visar på möjligheten att erbjuda autentiska uppdrag i sammanhang där människor kan pröva sin förmåga, känna sig behövda och bygga tillit till sin egen kompetens. Här synliggörs konkreta möjligheter och att studieförbunden uppfattar att de redan har idéer om hur samverkan kan utformas.

Alla chefer ger uttryck för att deras befintliga verksamhet matchar målgruppens behov och att de redan erbjuder trygga, kreativa och relationsburna sammanhang. En annan chef (4) uttrycker en liknande möjlighetsblick genom att beskriva hur befintliga verksamheter redan fungerar som försteg för personer som behöver trygghet, struktur och relationsburna sammanhang: "Vi har ju kört något som heter *Må bra med kultur* […] man kommer i grupp och får måla eller någonting." Chefen ser också hur dessa koncept kan utvecklas till mer sammanhållna upplägg: "Man skulle kunna ta fram något koncept där man också har lite föreläsningar kring hälsa […] blandat liksom."

Hoppfullheten ligger här i att befintliga verksamheter uppfattas som skalbara och anpassningsbara inte nödvändigtvis som färdiga lösningar, utan som grund att bygga vidare på som att kombinera samtal, skapande och hälsa vilket ligger nära Saras behov i caset. Samma chef (4) uttrycker också en framtidsorienterad idé om mentorskap som efterfrågas av aktörerna: "Jag tycker om idén och tanken […] efter några år skulle det kunna vara före detta deltagare som är mentorer." Detta visar en framtidsorienterad pedagogisk idé som innebär att deltagare uppfattas kunna växa in i nya och autentiska roller.

En tredje chef (3) uttrycker en liknande framtidstro utifrån verksamheter som redan idag fungerar som broar för personer långt från arbetsmarknaden. Här beskrivs hur arbetsträning och kombinationsupplägg kan utgöra stegförflyttningar:

> När man läser om den här personen så väcker det mycket tankar och man kan se lite olika vägar […] dels den här individuella vägen som handlar om ändå ett personligt bemötande […] personer som ändå kan ta emot den här personen på ett vettigt sätt. Då kan man ju tänka sig att en väg är arbetsträning […] för den här personen har ju behov av att komma ut i arbetslivet, få struktur, tider, finna sitt sammanhang.

Här lyfts också sammanhållet koncept i samarbete med folkhögskola fram där studiecirkelverksamhet kombineras med att prova på studier på folkhögskola:

> Vi har till exempel någonting som vi jobbar med, folkhögskola, någon slags kombination studiecirkelverksamhet i kombination med folkhögskolan […] Det finns ju förberedande folkhögskolekurser, men här tänker vi i vårt samarbete att vi gör ett sammanhållet koncept där man riktar in sig på att få möjlighet att prova på folkhögskola också. Men inledningsvis en studiecirkel i kursform. (Chef 3)

I detta resonemang blir studieförbundens mötesplatser och pedagogiska miljöer en del av en bredare kedja av aktörer inte som ensam lösning, men som en central del i lärprocessen. Vidare beskriver samma chef (3) att studieförbundens nätverk av föreningar och medlemsorganisationer uppfattas som resurser för att skapa autentiska och intressebaserade vägar vidare: "Sen ser jag också att föreningslivet som vi också jobbar med. Vi har olika medlemsorganisationer… en jättestor filmförening […] jobba med någon teater eller musik i någon slags kombination."

En av cheferna (8) uttrycker en möjlighetsorienterad syn på samverkan där studieförbundets befintliga verksamheter redan uppfattas utgöra broar mellan grupper som annars inte möts. Här beskrivs exempelvis hur en cosplayverkstad lockar unga med NPFdiagnoser, och hur detta kan kopplas till andra grupper i studieförbundets nätverk: "Nu har jag dragit igång ett projekt som handlar om cosplay […] vi ser ett behov, speciellt när det gäller funkis [deltagare med funktionsvariationer] […] de möts redan hos oss." I samma resonemang visar han hur studieförbundens medlemsorganisationer kan skapa oväntade och meningsfulla möten: "Jag har ju massa damer i kyrkan som sitter och syr […] varför skulle inte de kunna möta de här unga som syr dräkter?"

Han synliggörs även hur studieförbundens nätverk av medlemsorganisationer kan skapa oväntade och meningsfulla möten men samtidigt en syn på folkbildningens miljöer som platser där människor kan växa genom att bidra, dela kunskap och bli sedda för sin kompetens. Det är en möjlighetsorienterad hållning som bygger på att studieförbundens verksamheter redan utgör autentiska, intressebaserade sammanhang som efterfrågas av bland annat kommuner.

I samma anda uttrycker ytterligare en chef (6) hur mötesplatser bryter mönster och skapar riktning: "Det avgörande är att man bryter mönster. Man kommer in i ett sammanhang." En annan chef (8) beskriver hur deltagare växer i folkbildningens miljöer: "Här är någon som är jätteduktig på engelska […] han har kurser i svenska för universitetsstuderande." Dessa utsagor visar hur folkbildningens miljöer uppfattas som platser där människor kan pröva, misslyckas, lyckas och ta steg vidare i en takt som är förenlig med deras livssituation.

Ett liknande möjlighetsorienterat perspektiv framträder i resonemangen om SIAprojektet (ESF), där samtliga studieförbund deltar. Här beskrivs hur en strukturerad samverkanslogik kan skapa stegförflyttningar och motverka inlåsning. En chef uttrycker att projektet syftar till att "trygga samverkan och synliggöra möjligheter och att människor inte ska bli inlåsta, utan man ska se framför sig stegförflyttningar, att människor kommer vidare." Stegförflyttningarna kan gå mellan studieförbund, mot folkhögskola eller vidare till andra civilsamhällesaktörer, vilket visar hur folkbildningens miljöer kan fungera som en rörlig kedja av sammanhang snarare än som en isolerad insats.

I samma resonemang beskrivs hur SIAprojektet[5] utvecklat arbetssätt som kartläggning, handledning och individuella handlingsplaner: "I det här projektet SIA som vi har nu… där handlar det mycket om kartläggning och handledning, handlingsplan och sådana saker." Detta visar hur studieförbunden redan arbetar med strukturerade processer som stödjer progression och riktning. SIAprojektet framträder därmed som ett exempel på hur studieförbundens befintliga kompetenser kan skalas upp i samverkan och skapa systematiska vägar vidare för personer som står långt från arbete och utbildning.

Ett återkommande mönster i materialet är att studieförbunden beskriver hur de redan idag möter grupper som står mycket långt från arbetsmarknaden och utbildning. Chef (5) beskriver hur studieförbundet ofta blir kontaktat ad hoc av både arbetsgivare och myndigheter: "Förfrågningar kan komma från olika håll […] i olika delar av behovskedjan […] det vi gör är väldigt svårt att planera." Han ger exempel på hur en lokal fotoaffär spontant hört av sig för att ta emot praktikanter, och hur studieförbundet då ordnat praktikplatser trots otydliga förutsättningar: "Tanken var ju bara tre stycken […] veckan efter kommer en helt annan handläggare […] ska vi ta emot 40 stycken?" Trots dessa otydligheter uttrycks en vilja att bidra och en förmåga att skapa lösningar i situationer där andra aktörer saknar helhetssyn: "Det är ju ingen instans eller myndighet […] som har det yttersta ansvaret och har en helhetssyn."

I den hoppfulla polen framträder också en stark framtidstro kring validering som ett område där studieförbunden uppfattas ha en betydande men delvis outnyttjad kompetens. En chef (5) beskriver hur validering kan synliggöra erfarenhetsbaserad kompetens hos personer som saknar formella meriter: "Det skulle kunna vara en hemmasittare […] som varit kassör i flera år… skulle funka jättebra som redovisningsekonom." Här ges också exempel på personer med yrkeskompetens från andra länder: "En trettiofemårig kille från Syrien […] bilmekaniker […] kan jobba på vilken bilverkstad som helst." I dessa resonemang framträder validering som ett verktyg som uppfattas ligga nära folkbildningens kärna såsom att se människors resurser, att erkänna informellt lärande och att skapa vägar vidare som bygger på det människor faktiskt kan.

[5] SIA – *Social innovation till arbete* – är ett projekt finansierat av Europeiska socialfonden och drivet av Folkbildningsrådet i samverkan med åtta studieförbund. Syftet är att stärka vägar till arbete och studier för personer som står långt från arbetsmarknaden.

Den hoppfulla polen rymmer också en möjlighetsorienterad syn på hur studieförbundens verksamheter kan utvecklas i dialog med kommuner. Ett tydligt exempel är resonemanget om *Recovery House*, där en chef (5) beskriver hur dialogen med en kommun lett till att studieförbundet börjat utveckla verksamhet inom rehabilitering och beroendeområdet: "På senare år har vi också kommit in i den här rehabbiten […] det är effekten av dialogsamtal med en kommun […] starta så här Recovery House." Recovery House framträder här som ett konkret uttryck för hoppfullt prövande närmare bestämt en verksamhet som inte uppstår ur ett färdigt koncept, utan ur en gemensam analys av lokala behov och en vilja att pröva nya vägar. I detta perspektiv blir studieförbundet en aktör som kan skapa sammanhang för människor som befinner sig långt från både arbete och utbildning, genom att erbjuda trygga, relationsburna och meningsskapande miljöer där rehabilitering och social återhämtning kan kombineras med folkbildningens pedagogiska ideal.

I samma anda uttrycker chef (5) en systemisk framtidstro kring studieförbundens roll i samhället: "Om vi studieförbund kan visa att vi har alternativ och är en kraft att räkna med…" Här framträder en syn på folkbildningen som en aktör som inte bara möter individer, utan som kan bidra till att forma strukturer, öppna nya vägar och erbjuda alternativ som kompletterar eller förstärker det offentliga systemet. Det är en framtidsblick där studieförbunden inte uppfattas ersätta aktörer, utan genom att bidra med pedagogik, flexibilitet och sammanhang som saknas.

Den hoppfullt prövande hållningen visar hur studieförbunden uppfattar att deras befintliga verksamheter redan matchar flera av de behov som aktörer uttrycker. Det är en möjlighetsorienterad framtidsblick som bygger på erfarenhet av att folkbildningens pedagogik skapar progression, sammanhang och riktning, där samverkan ses som en möjlighet att förstärka det som redan fungerar och utveckla nya verksamhetsformer som gör det möjligt för människor att ta steg vidare i livet. I denna position framträder studieförbunden som aktörer som kan bidra med kreativitet, trygghet och autentiska lärmiljöer, där människor kan växa genom att bidra, dela kunskap och bli sedda för sin kompetens, och där befintliga verksamheter redan rymmer den typ av intressebaserade sammanhang som kommunerna efterfrågar och kan skalas upp i samverkan. Den hoppfullt prövande polen kännetecknas därmed av en möjlighetsorienterad hållning där folkbildningens pedagogik, flexibilitet och erfarenhet ses som en direkt resurs i samverkan, och där studieförbunden uppfattar sig som aktörer som kan erbjuda både kontinuitet och innovation.

Samverkansformer som möjliggör autonomi och relevans

I kartläggningen framkommer att informanter ser möjligheter genom samverkansformer såsom reserverad upphandling och IOP. Dessa samverkansformer representerar olika logiker för relationen mellan offentlig sektor och idéburna aktörer. Reserverad upphandling bygger på en marknads- och styrningslogik där samverkan organiseras genom kontrakt och leverans av definierade tjänster. IOP bygger på en tillits- och relationslogik där parterna utgår från sina respektive uppdrag och samskapar gemensamma mål.

Samtidigt visar materialet att en central fråga är hur folkhögskolor och studieförbund kan samverka med externa aktörer utan att förlora sin autonomi, idéburna värden och identitet. Intervjuerna visar på samma gång att autonomi inte behöver förstås som ett absolut tillstånd, utan något som förhandlas och omförhandlas i praktiken. Detta är ett slags strategiskt fönster genom att reformer öppnar en möjlighet för studieförbunden och folkhögskolor att visa sin kompetens och sin flexibilitet och stärka folkbildningens roll genom att bidra med insatser som exempelvis kommuner själva har svårt att genomföra och visa att de är en relevant partner.

Samtidigt aktualiserar finansieringsformer utanför statsbidraget en central fråga: hur folkbildningens värdegrund och autonomi kan hållas levande i praktiker som ligger utanför den traditionella statsbidragslogiken. Samtidigt visar materialet att studieförbunden har olika organisatoriska förutsättningar och erfarenheter för upphandling. Vissa studieförbund är tveksamma till reserverad upphandling, medan Folkuniversitetet redan arbetar med upphandling och ser det som ett strategiskt komplement som breddar ekonomin och minskar sårbarheten: ”vi vill vara så breda som möjligt […] vi drabbas inte lika hårt av neddragningar av statsbidrag.”

Samtidigt som de accepterar att uppdrag styrs av lagkrav och beställarvillkor sätter tydliga gränser utifrån identitet och värdegrund. Autonomin blir därmed relativ och något som omförhandlas i praktiken: ”Vi skulle ju inte gå in i något uppdrag som inte kunde stå för vår värdegrund”. Autonomin handlar inte om att stå helt utanför upphandlingar, att aldrig ta betalt eller att aldrig styras av externa krav utan snarare att välja uppdrag som är förenliga med värdegrunden, att hålla fast vid egna kvalitetskrav och att inte låta prispress styra verksamheten.

Samtidigt visar materialet att de flesta studieförbund och folkhögskolor saknar erfarenhet av upphandlad verksamhet. Detta skapar ett behov av orienteringsstöd från aktörer som har arbetat längre inom sådana finansieringsformer. Linköpings Stadsmission fungerar här som ett exempel: deras sätt att kombinera värdebaserad verksamhet med olika finansieringsformer och samverkansmodeller visar vilka handlingsutrymmen som kan öppnas och vilka strategier som kan utvecklas.

Intervjun med Sanna Detlefsen som är direktor och VD för Linköpings Stadsmissionen fungerar här som en referenspunkt som visar hur en civilsamhällesorganisation med stark värdegrund hanterar upphandling, kombinerar olika finansieringsformer och utvecklar strategier för att bevara autonomi i en styrd kontext.

I ett skede där folkbildningen delvis framstår som “vingklippt” inför ökade krav, styrning och nedskurna statsbidrag, beskriver Sanna hur Stadsmissionen under lång tid utvecklat en förmåga att kombinera idéburen värdegrund med affärsmässighet och kravstyrning. Ett förhållningssätt som innebär att hålla fast vid värden samtidigt som man anpassar sig till styrningslogiker framstår som en central överlevnadsstrategi. I Östergötland har Stadsmissionen arbetat aktivt med att översätta sina humanistiska värden till verksamhetsmodeller som också är ekonomiskt håll-

bara. Detta perspektiv utmanar den dikotomi som ibland präglar diskussionen om studieförbunden och folkhögskolornas finansieringsformer och visar att idéburenhet och styrning inte nödvändigtvis behöver stå i motsats.

Ett återkommande tema i intervjun är betydelsen av ett tydligt identitetsarbete. Sanna beskriver hur Stadsmissionen i Linköping under lång tid arbetat med att formulera och förankra sin värdegrund som en kompass i mötet med samverkansformer som innebär upphandlingar. Detta gör det möjligt att avgöra vilka samarbeten som är förenliga med organisationens uppdrag och vilka som inte är det. Värdegrunden utgör därmed en slags kompass för att ”veta” vad som är förenligt med deras verksamhet och inte. I kontrast till folkbildningens mer osäkra position i materialet där minskade resurser och politisk styrning skapar oro och försvagad handlingskraft framstår Stadsmissionens perspektiv som ett exempel på hur idéburna aktörer kan stärka sin autonomi genom att tydliggöra sin identitet.

Intervjun visar också hur affärsmässighet inte ses som ett hot mot idéburenheten, utan som en nödvändighet för att kunna fortsätta bedriva värdegrundsdriven verksamhet. Genom att kombinera upphandlade verksamheter med egna initiativ skapar organisationen ekonomiska marginaler som möjliggör arbete med grupper som står långt från arbetsmarknaden. Detta perspektiv skiljer sig från folkbildningens traditionella hållning, där affärsmässighet ofta uppfattas som ett avkall mot bildningsuppdraget. Här framträder i stället en syn på affärsmässighet som ett verktyg för att skydda och möjliggöra idéburna värden.

Stadsmissionens arbete med helhetsorienterade stödstrukturer som kombinerar socialt stöd, vardagsstruktur, arbetslivsförberedelse och relationellt arbete visar hur civilsamhället kan erbjuda en sammanhållen struktur som offentliga aktörer ofta saknar. Samtidigt visar Stadsmissionens erfarenheter att samverkan med kommuner inte alltid är en harmonisk process, utan kräver långsiktighet, uthållighet och strategisk påverkan. Sanna beskriver hur de aktivt söker upp kommuner, bygger relationer över tid, driver opinion och utvecklar verksamheter som kommuner “borde” vilja köpa. Detta perspektiv kompletterar rapportens beskrivning av stuprörslogik och systemglapp genom att synliggöra hur idéburna aktörer kan agera strategiskt i ett fragmenterat system. Det visar också att samverkan inte enbart handlar om att mötas i mitten, utan om att idéburna aktörer behöver vara proaktiva och uthålliga för att skapa utrymme för sina perspektiv.

I intervjun uttrycker Sanna en oro för de demokratiska konsekvenserna av nedskärningar inom folkbildning och idéburen sektor. Detta perspektiv fördjupar rapportens bakgrund genom att koppla samman styrningslogiker med demokratiska värden och samhällelig resiliens. Det synliggör att frågan om samverkan inte enbart handlar om effektivitet eller kompetensförsörjning, utan om vilka institutioner som bär upp det demokratiska samhällets infrastruktur. Intervjun ger ett perspektiv som både kompletterar och utmanar rapportens spänningsfält kring samverkan inom andra finansieringsformer såsom upphandling. Där bakgrunden beskriver en konflikt mellan två logiker, visar intervjun hur idéburna aktörer i praktiken kan utveckla strategier för att navigera, integrera och ibland omforma dessa logiker. Perspektivet synliggör att:

- idéburenhet och styrning inte nödvändigtvis behöver vara motsatser
- affärsmässighet kan vara ett verktyg för att skydda värdegrund
- identitet och värdegrund är centrala för autonomi

- samverkan kräver strategiskt och långsiktigt arbete
- civilsamhället erbjuder helhetsorienterade stödstrukturer som systemet saknar
- demokratiska värden står på spel i denna omställning

Detta perspektiv breddar förståelsen av folkbildningens möjliga roll i ett förändrat samhällslandskap och pekar på både risker och möjligheter i mötet mellan idéburna värden och styrningslogiker. När Stadsmissionens erfarenheter sätts i relation till de spänningsfält som identifierats i rapporten blir det möjligt att konkretisera hur idéburna aktörer kan navigera finansieringsformer utanför statsbidraget, såsom upphandling. Tabell 2 nedan ger en analytisk överblick genom att översätta rapportens teoretiska spänningsfält till Stadsmissionens praktiska perspektiv och visar hur deras erfarenheter kan användas för att förstå, nyansera och vidareutveckla möjligheter för samverkansmodeller inom andra finansieringsformer.

Tabell 2. Hur Stadsmissionens perspektiv relaterar till rapportens spänningsfält

Spänningsfält i rapporten	Stadmissionens perspektiv
Anpassning ↔ frigörelse	Både och är möjligt, men kräver identitetsarbete
Nyttologik ↔ bildningslogik	Affärsmässighet kan bära bildning, inte ersätta den
Styrning ↔ autonomi	Autonomi kräver strategisk navigationsförmåga
Fragmenterade system	Civilsamhället kan erbjuda helhet, relationer och kontinuitet
Rädsla för att ge avkall på idéburna värden och identitet i upphandling	Upphandling kan vara ett verktyg när värdegrunden erkänns
Demokratiskt sammanhang	Idéburna aktörer är demokratiska infrastrukturer

Rekommendationer

I detta avsnitt föreslås tre rekommendationer utifrån de resultat som presenterats i rapporten. De två första rekommendationerna gäller konkreta samverkansförslag mellan kommuner och studieförbund och folkhögskolor kring den kommunala heltidsaktiveringen. Den tredje rekommendationen handlar om behovet av nationell samordning av upphandlingsvillkor för civilsamhällessamverkan.

Rekommendation 1: Nationell samordning av upphandlingsvillkor för civilsamhällessamverkan

Resultatet visar att studieförbund och folkhögskolor har svårt att samverka med andra aktörer under rimliga villkor. Tveksamheterna handlar inte om bristande förmåga att möta de behov som uttrycks, utan om strukturella villkor, framför allt finansieringsformer. Folkbildningens regelverk gör det exempelvis omöjligt att samverka kring kommunernas uppdrag med heltidsaktivering, även när kommunerna själva efterfrågar civilsamhällets stöd. Studieförbundens tidigare erfarenheter av samverkan har dessutom varit att samverka är ekonomiskt riskfyllt. Vidare kan studieförbunden, under sina nuvarande försämrade ekonomiska förutsättningar, inte bedriva verksamhet utöver folkbildningsuppdraget.

För att samverkan ska vara möjlig krävs finansieringsformer med villkor som faktiskt stödjer studieförbunden och folkhögskolornas medverkan. I intervjuerna lyfts IOP och reserverad upphandling som möjliga vägar, där både studieförbund och Stadsmissionen har erfarenhet av att använda dessa modeller. Studieförbundens erfarenheter visar att de endast deltar i upphandlingar där villkoren överensstämmer med deras värdegrund, kvaliteter och arbetssätt. Hur villkoren formuleras blir därför avgörande för om studieförbund och folkhögskolor kan samverka med aktörer så som kommuner kring heltidsaktivering.

En central fråga är också vem eller vilka som har mandat att formulera upphandlingsvillkoren. I dagsläget finns det samverkanspotential där studieförbund och folkhögskolor skulle kunna bidra med sina styrkor och kompetenser, samtidigt som villkoren inte tar hänsyn till att de är civilsamhällesaktörer.

För att studieförbund och folkhögskolor ska kunna delta i uppdrag som exempelvis heltidsaktivering krävs upphandlingsvillkor som är utformade utifrån olika aktörers perspektiv. Ett nationellt sammanhang där olika aktörer deltar i utformningen av upphandlingsvillkor skulle skapa ett gemensamt ramverk som tar hänsyn till civilsamhällets förutsättningar och därmed förbättra möjligheterna till samverkan.

Med bakgrund i detta är första **rekommendationen** att inrätta en instans där upphandlingsvillkor som möjliggör samverkan mellan kommuner och civilsamhällets aktörer utformas av flera nationella aktörer. Instansen bör ha i uppdrag att utreda och integrera de olika inblandade aktörernas skilda uppdrag, förutsättningar, perspektiv och villkor i processen. Rekommendationen är att instansen samlar Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Rörelseorganisationernas intresseorganisation (RIO), Offentligägda folkhögskolors intresseorganisation (OFI), Folkbildningsrådet (FBR), Studieförbundet i Samverkan (SiS) och Arbetsförmedlingen (AF).

SKR företräder kommuner och regioner och är beställare av aktiveringsinsatser. SKR har därmed insyn i kommunernas förutsättningar, ansvar och ekonomiska villkor.

RIO företräder de rörelseägda folkhögskolorna och samlar deras perspektiv, villkor och erfarenheter. RIO har insyn i hur folkhögskolornas idéburna uppdrag omsätts i praktiken och hur deras organisatoriska förutsättningar påverkas av statliga styrsignaler och samverkanskrav.

OFI (Offentligt ägda folkhögskolors intresseorganisation) representerar de region- och kommunägda folkhögskolorna och bevakar deras specifika förutsättningar, ansvar och ekonomiska villkor. OFI bidrar med kunskap om hur offentligt ägda folkhögskolor kan delta i samverkan och samtidigt upprätthålla folkbildningens uppdrag inom ramen för regionala och kommunala strukturer.

Folkbildningsrådet är den självförvaltande ideella organisationen som fördelar statsbidrag och reglerar folkbildningens uppdrag, och har exempelvis mandat att säkerställa att upphandlingsvillkor inte strider mot folkbildningens regelverk.

Studieförbunden i Samverkan representerar studieförbundens samlade perspektiv, erfarenheter och villkor. Studieförbunden har lång erfarenhet av att möta målgrupper med komplexa behov, men deras tidigare samverkan med offentliga aktörer har ofta varit ekonomiskt riskfyllda. Deras medverkan säkerställer att upphandlingsvillkor utformas med beaktande för att studieförbundens pedagogiska logik, värdegrund och ekonomiska förutsättningar.

Arbetsförmedlingen är en central statlig aktör i aktiveringskedjan och har ansvar för att utforma och beställa insatser som förväntas leda till arbete eller studier. Arbetsförmedlingen har redan erfarenhet av samarbete med folkbildningen genom exempelvis SMF-kurser (studiemotiverande kurser) på folkhögskola.

Genom att samla dessa centrala aktörer i en gemensam instans med uppgift att ta fram ett nationellt ramverk för upphandlingsvillkor, skapas en arena för möjligheter till samverkan. Genom att sammanföra representanter för de olika aktörers perspektiv ökar möjligheten att utforma upphandlingsvillkor som är realistiska, jämlika och långsiktigt hållbara för samtliga inblandade parter. En gemensam rekommendation för upphandlingsvillkor och upphandlingsförfarandet skulle motverka de strukturella hinder som idag gör samverkan ekonomiskt riskfylld eller regelmässigt omöjlig för studieförbund och folkhögskolor, samt möjliggöra för kommuner att kunna upphandla verksamhet med civilsamhällesaktörer som exempelvis heltidsaktivering.

Ett nationellt ramverk som redan från början tar hänsyn till folkbildningens uppdrag och idéburna värden skulle skapa den organisatoriska infrastruktur som krävs för att stödja tvärprofessionellt arbete. I ljuset av den tidigare beskrivna spänningen kring honnörsorden *fritt och frivilligt* blir denna tredje rekommendation särskilt betydelsefull. När uppdragens ramar är otydliga och finansieringen osäker tenderar principen fritt och frivilligt att tolkas defensivt, som en identitetsmarkör som begränsar handlingsutrymmet. Men när upphandlingsvillkor utformas så att folkbildningens pedagogiska särart erkänns som en förutsättning för uppdraget, kan den mer defensiva tolkningen av fritt och frivilligt luckras upp. Under sådana omständigheter blir frivilligheten inte en spärr mot samverkan, utan en formprincip som kan upprätthållas även i uppdrag där deltagandet inte är självinitierat. Här används formprincip för att markera att frivilligheten inte avser *hur* deltagare kommer in i verksamheten, utan hur lärandet formas. Frivilligheten blir därmed en princip för genomförandet, det vill säga en pedagogisk form som bevarar folkbildningens särart även när deltagandet inte är självinitierat. Därmed skulle samverkan med kommuner kunna utformas på ett sätt som är förenligt med folkbildningens pedagogiska värdegrund och samtidigt möta upp samhällets behov.

Tidslogiken som präglar folkbildningens arbetssätt är ett exempel på ett idéburet värde som har direkt bäring på vilka villkor som behöver diskuteras, när det nationella ramverket för upphandling tas fram. Som resultaten visar bygger folkbildningens pedagogik på levd tid, där progression följer deltagarens rytm snarare än systemets kalender. Detta kontrasterar mot den kronologiska tidslogik som ofta styr aktiveringsuppdrag. Diskrepansen mellan tidslogiker illustrerar varför villkor behöver diskuteras i en gemensam instans, även om de inte säkert behöver stipuleras som explicita krav i de slutgiltiga upphandlingarna. Att sådana idéburna värden synliggörs i ett nationellt ramverk ökar möjligheten att utforma uppdrag som är förenliga med folkbildningens arbetssätt och möter de offentliga aktörernas behov.

Rekommendation 2: Samverkansmodell mellan folkhögskola och studieförbund för heltidsaktivering

Den första rekommendationen utgår från studieförbundens möjligheter att bidra till den kommunala heltidsaktiveringen, men föreslås i samverkan med folkhögskola. Resultaten visar att studieförbunden har förutsättningar att möta aktivitetskravet genom tre kompletterande former av aktivitet: att erbjuda aktiviteter direkt till målgruppen, att låta deltagare bli aktiva resurser i verksamheten och att erbjuda distansverksamhet som ett eget spår eller i kombination med aktiviteter på plats.

Samtidigt framgår det att studieförbunden inte alltid har egna lokaler eller den organisatoriska infrastruktur som krävs för att bära en sammanhållen heltidsaktivering. I dagens ekonomiska läge, där lokal närvaro och personalresurser har minskat, är det mindre realistiskt att studieförbunden ensamma kan erbjuda en stabil och kontinuerlig aktiveringsmiljö. Folkhögskolorna däremot har etablerade pedagogiska miljöer, organisatorisk stabilitet och erfarenhet av att möta målgrupper med komplexa behov, vilket gör dem särskilt lämpade att fungera som huvudaktör.

Rekommendationen är därför att kommuner, där det är organisatoriskt möjligt, upphandlar heltidsaktivering där folkhögskolan är huvudaktör och studieförbunden utgör en kompletterande part. I denna modell ansvarar folkhögskolan för den sammanhållna strukturen, lokalerna och den kontinuerliga pedagogiska miljön, medan studieförbunden bidrar med motivationsstärkande aktiviteter, kulturinslag, inkluderande, öppna och flexibla verksamhetsformer och distansspår.

Tillsammans kan folkhögskolor och studieförbund erbjuda en aktiveringsmiljö som kombinerar stabilitet och helhet med flexibilitet och bredd. Denna samverkansform stärker individers progression, tar tillvara folkbildningens pedagogiska styrkor och skapar en realistisk och hållbar modell för att möta aktivitetskravet.

Rekommendation 3: Sammanhållen aktivering i folkhögskolans pedagogiska miljö

Resultaten från workshoppen med folkhögskolerektorerna, liksom caset om Sara, visar att folkhögskolorna har särskilt goda förutsättningar att möta deltagare som behöver en aktiveringsmiljö där progressionen kan anpassas över tid. Rektorerna beskriver att de redan idag möter deltagare med liknande bakgrund och behov, och att folkhögskolans pedagogiska miljöer är utformade för att kunna bära insatser där trygghet, kontinuitet och relationsburet stöd är avgörande för att lärande och aktivering ska vara möjligt.

Samtalen visar att målgruppen ofta behöver arbete i mindre grupper, möta samma personer, samt ha tydliga rutiner och en stabil vardagsstruktur. Folkhögskolorna lyfter också betydelsen av mentorskap, kuratorskontakt och estetiska eller praktiska lärprocesser som stärker deltagarnas självkänsla och förmåga att delta. En central del av folkhögskolornas arbetssätt är den pedagogiska kartläggningen och det tvärprofessionella stödteamet, där kurator, mentor och pedagoger tillsammans skapar en helhetsbild av deltagarens styrkor, hinder och stödbehov. Dessa arbetssätt ligger i linje med folkbildningens pedagogiska tradition och utgör en förutsättning för att deltagare som Sara ska kunna komma i meningsfull aktivering.

Den tredje **rekommendationen** är därför att kommuner upphandlar sammanhållna aktiveringsspår på folkhögskola för deltagare som behöver en aktiveringsmiljö där progressionen kan anpassas över tid. I denna modell bör insatsen utformas inom ramen för folkhögskolans befintliga personal, lokaler och pedagogiska miljöer. Upplägget bör fokusera följande förutsättningar för deltagaren:

- små grupper och en trygg startfas
- daglig eller regelbunden närvaro för deltagare med fasta tider och kända personer
- mentorskap och kontinuerliga samtal
- stöd i vardagsstruktur och psykosocial stabilitet
- praktiska och estetiska lärprocesser som stärker motivation och självförtroende
- stödformer som integreras i gruppen
- kartläggning av styrkor, hinder och stödbehov i en verklig lärandemiljö
- förslag på nästa steg mot arbete, studier eller annan insats

En sådan aktiveringsmiljö gör det möjligt att möta deltagare som inte klarar en traditionell heltidsaktivering, men som kan utvecklas under förutsättningar där progressionen följer individens faktiska förmåga. Modellen stärker både individers utveckling och kommunernas möjligheter att uppfylla aktivitetskravet, samtidigt som den tar tillvara folkbildningens pedagogiska styrkor och civilsamhällets idéburna värden.

Rekommendationen illustrerad



Denna illustration är skapad av ChatGPT den 10 september 2026 för att plocka fram resultat från rapporten "Samverkan som möjlighetsvillkor - Om studieförbundens och folkhögskolornas roll i kompetensförsörjning, vuxnas lärande och bildning" av Filippa Millenberg.



Referenser

Ball, S. J. (2003). The teacher's soul and the terrors of performativity. *Journal of Education Policy*, *18*(2), 215–228.

Barter, C., & Renold, E. (1999). The use of vignettes in qualitative research. *Social Research Update*, *25*, 1–4. surrey.ac.uk

Biesta, G. (2006). Laverty, M.J. Gert J.J. Biesta, *Beyond Learning: Democratic Education for a Human Future*. *Stud Philos Educ* 28, 569–576 (2009). https://doi.org/10.1007/s11217-009-9136-4.

Biesta, G. J. J. (2010). *Good education in an age of measurement: Ethics, politics, democracy*. London: Routledge.

Bjerke, L., & Mellander, C. (2023). *Folkbildningens roll i att främja kompetensförsörjning och minska utbildningsklyftor*. Folkbildningsrådet.

Bornemark, J. (2018). *Det omätbaras renässans: En uppgörelse med pedanternas värld*. Volante.

Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology, 3*(2), 77–101.

Bruner, J. S. (1975). From communication to language: A psychological perspective. *Cognition*, 3(3), 255–287.

Creswell, J. W., & Plano Clark, V. L. (2018). *Designing and conducting mixed methods research* (3rd ed.). SAGE Publications.

Creswell, J. W. (2013). *Designing and conducting mixed methods research* (2nd ed.). Sage.

Deakin, H., & Wakefield, K. (2014). *Skype interviewing: Reflections on the use of online interviews for qualitative research*. Qualitative Research, 14(4), 603–616.

Edquist, S. (2015). Demarcating popular education with government subsidies: Sweden 1911–1991. *Nordic Journal of Educational History*, *2:1, 73–96*.

Field, J. (2006). *Lifelong Learning and the New Educational Order* (2. uppl.). Stoke-on-Trent: Trentham Books.

Fejes, A., Dahlstedt, M., Mešić, N., & Nyström, S. (2018). *Svenska(r) från dag ett: En studie av ABFs arbete med asylsökande*. ABF & Linköpings universitet.

Folkbildningsförbundet, Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation, Sveriges Kommuner och Landsting & Folkbildningsrådet. (2013). *Folkbildningens vägval & vilja: Om studieförbundens och folkhögskolornas roll och uppgifter i dagens och morgondagens samhälle*. Folkbildningsrådet.

Folkbildningsrådet. (2024). *Folkbildning med asylsökande 2023: Svenskundervisning med ukrainska flyktingar och asylsökande*. Folkbildningsrådet.

Folkbildningsrådet. (2025a). *Samlad bedömning 2024*. Folkbildningsrådet.

Folkbildningsrådet. (2025b). *Studieförbundens ekonomi 2024*. Folkbildningsrådet.

Folkbildningsrådet, (2025c). *Folkhögskolornas ekonomi 2024*. Folkbildningsrådet.

Folkbildningsrådet. (2025d). *Nedskärningarnas konsekvenser: En initial analys av hur minskade anslag och ansträngd ekonomi påverkar folkbildningen*. Folkbildningsrådet.

Folkbildningsrådet, Studieförbunden i samverkan & Svensk biblioteksförening. (2025). *Vid vägs ände? Hur nedskärningar för folkbibliotek och studieförbund påverkar kulturens infrastruktur*. Folkbildningsrådet.

Fürst, H., & Nylander, E. (2020). Why do people study at folk high schools? A motivational typology of adult learners. *Studies in Continuing Education, 42*(2), 213–230.

Fürst, H., & Nylander, E. (2023). *The value of art education: Cultural engagements at the Swedish folk high school*. Palgrave Macmillan.

Greene, J. C. (2007). *Mixed methods in social inquiry*. JosseyBass.

Gustavsson, B. (1991). *Bildningens väg: tre bildningsideal i svensk arbetarrörelse 1880-1930.* [Doktorsavhandling, Göteborg universitet].

Gustavsson, B., Andersdotter, G., & Sjöman, L. (2009). *Folkhögskolans praktiker i förändring*. Studentlitteratur.

Gustavsson, B., & Wiklund, M. (Red.). (2013). *Nyttan med folklig bildning: En studie av kapitalformer i folkbildande verksamhet*. Nordic Academic Press.

Harlin, E.-M., Ahn, S.-E., & Hallqvist, A. (2025). *Utbildningsdesign och kursutveckling inom folkhögskolan*. I P. Andersson, H. Colliander, & E.-M. Harlin (Red.), *Om folkhögskolan: En särskild utbildningsform för vuxna* (2:a uppl., s. 223–244). Studentlitteratur.

Hugo, M., Hedegaard, J., & Bjursell, C. (2019). *Folkhögskolan som inkluderande miljö för deltagare med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar.* Encell - Nationellt centrum för livslångt lärande, Högskolan för lärande och kommunikation.

Hugo, M. & Hedegaard, J. (2021) Inclusion through folk high school in Sweden – the experience of young adult students with high-functioning autism, *Disability and Rehabilitation*, 43(19,) 2805-2814. DOI: 10.1080/09638288.2020.1717651

Hedegaard, J., Hugo, M., Bjursell, C. (2021). *Folk High School as a supportive environment for participants with high-functioning autism* Studies in Adult Education and Learning, 27(2), 15-32.

Hugo, M., & Hedegaard, J. (2022). *Folkhögskolans stödjande roll vid psykisk ohälsa – Ett deltagarperspektiv*. Encellrapport 1:2022. Encell – Nationellt centrum för livslångt lärande, Jönköping University.

Laginder, A.-M., & Landström, I. (Red.). (2005). *Folkbildning – samtidig eller tidlös? Om innebörder över tid*. Mimer, Linköpings universitet.

Larsson, S. (2005). Förnyelse som tradition. I A.-M. Laginder & I. Landström, I. (red.), *Folkbildning – samtidig eller tidlös? Om innebörder över tid* (s. 169-194). Linköping: Mimer/Skapande Vetande.

Larsson, S. (2013). Folk high schools as educational avant-gardes in Sweden. I A.-M. Laginder, H. Nordvall & J. Crowther (red.), *Popular education, power and democracy* (s. 72-96). Leicester: NIACE – National Institute of Adult Continuing Education.

Merleau-Ponty, M. (1999). *Kroppens fenomenologi*. Daidalos.

Nylander, E., Rahm, L., & Fejes, A. (2025). *Vem studerar på folkhögskola och varför?* I P. Andersson, H. Colliander, & E.-M. Harlin (Red.), *Om folkhögskolan: En särskild utbildningsform för vuxna* (s. 95–118). Studentlitteratur.

Regeringen. (2026). *Aktivitetskrav för försörjningsstöd* (Prop. 2025/26:207). Socialdepartementet.

Schaffar, B. (2025). *Anpassa eller frigöra? Åtta studier om pedagogikens uppdrag*. Malmö universitet.

Statistiska centralbyrån. (2023). *Uppföljning av allmän kurs på folkhögskolan: I studier eller arbete bland de som fått grundläggande behörighet* (A40BR2303). Statistiska centralbyrån.

Strannegård, L. (2023). *Kunskap som känns: En lovsång till att lära sig något nytt*. Mondial.

Studieförbunden i samverkan. (2026). *Studieförbundskrisen – fyra år av nedskärningar*. Studieförbunden i samverkan.

Sveriges universitets- och högskoleförbund. (2013). *Bildning, utbildning, matchning*. SUHF.

Vetenskapsrådet. (2023). *God forskningssed*. https://www.vr.se/

Bilaga 1
Underlag för workshopsamtal med folkhögskolerektorer

Case: Sara, 26 år – steg 1

Sara är 26 år och född och uppvuxen i Sverige. Hon bor ensam i en hyreslägenhet i Linköping och har haft försörjningsstöd under längre tid. Hon har ingen avslutad gymnasieutbildning och har haft stora svårigheter redan under grundskoletiden. Hon beskriver själv att hon "aldrig riktigt passade in i skolan", hade hög frånvaro, svårt att koncentrera sig, svårt att komma i tid och ofta hamnade i konflikter med vuxna. Sara gick ut grundskolan med ofullständiga betyg och påbörjade gymnasiet, men avbröt utbildningen under andra året. Hon har därefter haft kortare arbetslivserfarenheter, bland annat timvikariat inom butik och café, men inget arbete har varat längre än några månader.

Hon har svårt att beskriva vad som gick fel, men säger att hon ofta "tappar all energi", får ångest inför krav och till slut slutar gå dit. Hon är inskriven på Arbetsförmedlingen men har i dagsläget ingen aktiv insats där. Hon kommunicerar utan begränsningar på svenska och behöver inget språkstöd. Hon har ingen känd fysisk ohälsa, men beskriver återkommande ångest, nedstämdhet, sömnproblem och svårigheter med planering och struktur. Det finns ingen fastställd diagnos, men hon har själv funderat på om hon kan ha ADHD eller autism.

Aktuell situation

Från oktober 2026 ska Sara omfattas av kommunens krav på heltidsaktivering vid försörjningsstöd. Kommunen behöver därför bedöma hennes aktivitetsförmåga och erbjuda henne en insats som motsvarar den nivå som bedöms vara heltid för henne. Socialsekreteraren gör den preliminära bedömningen att Sara i nuläget har en aktivitetsförmåga på cirka 25–50 procent. Hon kan delta i aktivitet några timmar per dag vissa dagar, men klarar sannolikt inte ett upplägg som motsvarar 40 timmar per vecka. Hennes största hinder bedöms vara bristande struktur i vardagen, låg tillit till myndigheter, psykisk ohälsa, skolmisslyckanden och lite arbetslivserfarenhet.

Nu vänder sig kommunen till din folkhögskola och undrar om ni kan ta emot Sara, det vill säga vara hennes huvudsakliga aktiveringsmiljö. Uppdraget handlar om att skapa en stabil, trygg och meningsfull struktur som gör det möjligt att bedöma vad hon behöver för att på sikt komma till självförsörjning. Insatsen som kommunen frågar er om handlar om att ge Sara en möjlighet att komma i meningsfull aktivering och ges möjlighet att utforska sina förmågor, stärka sin självkänsla och pröva olika arbets- och studierelaterade färdigheter. Samtidigt önskar kommunen att er insats ska också kunna bidra med ett fördjupat underlag till kommunen som synliggör Saras styrkor, utmaningar och utvecklingsområden i en verklig lärandemiljö och vilka stödinsatser som verkar främjande för hennes utveckling.

Kommunen har två frågor:

1. Skulle ni kunna erbjuda ett sammanhållet upplägg för Sara? Varför? Varför inte?
2. Hur skulle ett sådant upplägg konkret kunna se ut utifrån den kompetens, kunskap och de förmågor som finns på din folkhögskola?

Case: Sara, 26 år – steg 2

Nu kommer en mer riktad förfrågan som handlar om ni har möjlighet att ta emot Sara fyra dagar i veckan under en 12-veckorsperiod.

Förfrågan innehåller ett upplägg med flera konkreta punkter:

• daglig eller regelbunden närvaro

• fasta tider och kända personer

• social gemenskap

• praktiska uppgifter

• samtal och vägledning

• stöd i vardagsstruktur

• observation av vad Sara klarar över tid

• kartläggning av hinder, resurser och stödbehov

• förslag på nästa steg mot arbete, studier eller annan försörjning

Hur skulle ett upplägg där detta ingår kunna se ut? Kommunen ber er ta fram en plan.

Bilaga 2
Underlag för workshopsamtal med studieförbundschefer

Case: Sara, 26 år – steg 1

Sara är 26 år och född och uppvuxen i Sverige. Hon bor ensam i en hyreslägenhet i Linköping och har haft försörjningsstöd under längre tid. Hon har ingen avslutad gymnasieutbildning och har haft stora svårigheter redan under grundskoletiden. Hon beskriver själv att hon "aldrig riktigt passade in i skolan", hade hög frånvaro, svårt att koncentrera sig, svårt att komma i tid och ofta hamnade i konflikter med vuxna. Sara gick ut grundskolan med ofullständiga betyg och påbörjade gymnasiet, men avbröt utbildningen under andra året. Hon har därefter haft kortare arbetslivserfarenheter, bland annat timvikariat inom butik och café, men inget arbete har varat längre än några månader.

Hon har svårt att beskriva vad som gick fel, men säger att hon ofta "tappar all energi", får ångest inför krav och till slut slutar gå dit. Hon är inskriven på Arbetsförmedlingen men har i dagsläget ingen aktiv insats där. Hon kommunicerar utan begränsningar på svenska och behöver inget språkstöd. Hon har ingen känd fysisk ohälsa, men beskriver att hon ibland känner sig nedstämd, har periodvisa sömnsvårigheter och upplever problem med att planera och strukturera sin dag

Utöver detta beskriver Sara att hennes självförtroende har sviktat allt mer. Hon har svårt att se sina egna styrkor och känner sig ofta osäker på vad hon kan och vad hon vill med sitt liv. Hon har under lång tid inte ingått i några tydliga sociala sammanhang, vilket gjort att hon mest hållit sig för sig själv. När hon var yngre ägnade hon sig mycket åt skapande aktiviteter och beskriver sig själv som kreativ och praktiskt lagd. Samtidigt har hon svårt att föreställa sig hur dessa sidor skulle kunna användas i dag, eftersom hon upplever att hon "tappat bort sig själv" och inte längre vet vad hon skulle vilja göra framåt.

Aktuell situation

Från oktober 2026 ska Sara omfattas av kommunens krav på heltidsaktivering vid försörjningsstöd. Kommunen behöver därför bedöma hennes aktivitetsförmåga och erbjuda henne en insats som motsvarar den nivå som bedöms vara heltid för henne. Socialsekreteraren gör den preliminära bedömningen att Sara i nuläget har en aktivitetsförmåga på cirka 25–50 procent. Hon kan delta i aktivitet några timmar per dag vissa dagar, men klarar sannolikt inte ett upplägg som motsvarar 40 timmar per vecka. Hennes största hinder bedöms vara bristande struktur i vardagen, låg tillit till myndigheter, psykisk ohälsa, skolmisslyckanden och lite arbetslivserfarenhet.

Nu vänder sig kommunen till ditt studieförbund och undrar om ni kan ta emot Sara, det vill säga vara hennes huvudsakliga aktiveringsmiljö. Uppdraget handlar om att skapa en stabil, trygg och meningsfull struktur som gör det möjligt att bedöma vad hon behöver för att på sikt komma till självförsörjning. Insatsen som kommunen frågar er om handlar om att ge Sara en möjlighet att komma i meningsfull aktivering och ges möjlighet att utforska sina förmågor, stärka sin självkänsla och pröva olika arbets- och studierelaterade färdigheter. Samtidigt önskar kommunen att er insats ska också kunna bidra med ett fördjupat underlag till kommunen som synliggör Saras styrkor, utmaningar och utvecklingsområden i en verklig lärandemiljö och vilka stödinsatser som verkar främjande för hennes utveckling.

Kommunen har två frågor:

1. Skulle ni kunna erbjuda ett sammanhållet upplägg för Sara? Varför? Varför inte?
2. Hur skulle ett sådant upplägg konkret kunna se ut utifrån den kompetens, kunskap och de förmågor som finns i ditt studieförbund?

Ett starkare samhälle byggs tillsammans

Denna rapport undersöker hur studieförbund och folkhögskolor kan samverka med nationella, regionala och kommunala aktörer för att stärka vuxnas lärande, kompetensförsörjning och etablering. Genom intervjuer med offentliga aktörer och folkbildningens egna företrädare synliggörs behov, hinder och möjligheter. Rapporten mynnar ut i tre rekommendationer för hur samverkan kan organiseras och finansieras, med fokus på folkbildningens idéburna värden.





Filippa Millenberg

Filippa Millenberg är forskare och folkbildare. Filippa disputerade vid Linköpings universitet där hon studerat folkhögskollärares pedagogiska arbete samt vad som utmärker folkhögskolan och folkbildningen som sammanhang där människor kan lära och mötas. På uppdrag av Bildningsförbundet Östergötland har hon här beforskat på vilket sätt folkbildningen skulle kunna samverka med nationella, regionala och kommunala aktörer.

Publicerad 2026-09-07
Foto: David Lagerlöf