Kvalitets-jakten?

Studieförbundens omställning till ett nytt statsbidragssystem



Publicerad av Folkbildningsrådet

FÖRFATTARE: Aron Schoug, Maria Arriaza Hult,
Tobias Harding, Johanna Mufic och Tobias Malm
OMSLAGSILLUSTRATION: Emma Hanquist
LAYOUT: Pasadena Studio
ISBN: 978-91-88692-97-9
www.folkbildningsradet.se

Förord

Den här studien tar sin utgångspunkt i det förändrade system för statsbidrag till studieförbund som togs fram under 2023, började gälla 2024 och statsbidragen började betalas ut i enlighet med från 1 januari 2025. För Folkbildningsrådet har det varit intressant att se närmare på hur studieförbunden har agerat i samband med att det nya statsbidragssystemet sjösattes. Eftersom Folkbildningsrådet ansvarar för statsbidragssystemet var det naturligt att låta en utomstående grupp av forskare följa upp hur förändringen tagits emot av studieförbunden.

De forskare som utfört studien är universitetslektor Aron Schoug, postdoktor Maria Arriaza Hult, professor Tobias Harding, universitetslektor Johanna Mufic och universitetslektor Tobias Malm. Det är forskarna som står bakom påståenden, analyser och slutsatser i rapporten.

Det nya statsbidragssystemet har en tydligare koppling till kvalitet än tidigare system. Det gör förändringen extra intressant att följa. En central fråga är hur kvalitetsbegreppet ska tolkas och hur det påverkar verksamheterna. Den frågan har därför gett upphov till rapportens titel, *Kvalitetsjakten?* Frågor som väcks inkluderar hur kvalitet ska förstås och, inte minst, hur det – om över huvud taget – kan mätas.

Oavsett svaren på frågorna kan vi, både Folkbildningsrådet och studieförbunden, men också folkbildningen i stort och hela civilsamhället, lära oss av förändringsarbetet och hur organisationerna anpassat sig till nya förutsättningar. Det är därför vi har gjort studien.

I slutet av rapporten skriver forskarna: ”Vår rapport ska alltså ses som starten på ett fortsatt samtal.” Min och Folkbildningsrådets förhoppning är just det, att samtalet fortsätter.

Stockholm augusti 2026
Anna-Karin Lindblom
Generalsekreterare
Folkbildningsrådet

Innehåll

Förord ---- **3**

Sammanfattning ---- **7**

1 Inledning ---- **11**
En pressad tid för studieförbunden ---- 12
Två centrala aspekter i fokus ---- 14
Metod och material ---- 16
Disposition ---- 18

2 Klämda mellan samhällsfält ---- **19**
Mellan stat, marknad och civilsamhälle ---- 19
Bildning i folkbildningen ---- 26

3 Statsbidraget växer fram ---- **31**
Folkbildningsrådet och bidragsöversynerna ---- 32
En ny bidragsmodell ---- 37
Studieförbundens ekonomi ---- 41

4 Ett institutionellt perspektiv på studieförbundens förändringsarbete ---- **43**
Institutionell komplexitet ---- 43
Institutionella logiker i studieförbundens vardag ---- 44
Hur vi använder teorin i analysen ---- 47

5 DELSTUDIE 1: Mot ett nytt statsbidragssystem ---- **49**
En ökad betoning på kvalitet ---- 50
Mer av kontroll, transparens och utvärdering ---- 53
Analys av utvecklingen i riktning mot det nya bidragssystemet ---- 57
Ett system för kvalitet – vad nu det är? ---- 61

6 DELSTUDIE 2: Studieförbunden ställer om ---- **65**
Studieförbunden tolkar förändringarna ---- 66
Studieförbunden utför förändringsarbete ---- 70
Studieförbunden blickar framåt ---- 77
Studieförbundens omställningsarbete ---- 86

7 Navigera i förändring ---- **89**
Dubbel översättning ---- 91
Mot en ”kvalitetsjakt”? ---- 95
Förtroendet för den organiserade folkbildningen – och för staten --- 103
Studieförbundens framtider ---- 109
Avslutning ---- 113

Referenser ---- **117**

Bilaga 1: Källdokument delstudie 1 ---- **127**

Bilaga 2: Verksamhetskvaliteter och indikatorer ---- **129**

Sammanfattning

Syftet med den här studien är att undersöka framväxten av ett nytt statsbidragssystem och hur studieförbunden ställt om till detta, samt att diskutera vilka möjligheter och utmaningar denna omställning innebär.

Studieförbunden utgör en central del av den organiserade folkbildningen i Sverige, och finansieras till stora delar av offentliga medel. Det statsbidragssystem för studieförbund som gällde fram till 2024 kritiserades för att premiera kvantitet framför kvalitet. Det nya systemet syftar till att bryta denna trend genom en mer kvalitativt orienterad bedömning med tyngdpunkten på fem kvaliteter: bildning, demokrati och delaktighet, utbildning, civilsamhälle samt kulturliv. Modellen bygger på att studieförbunden gör treåriga verksamhetsåtaganden och bedöms utifrån både kvalitativa och kvantitativa indikatorer. Det nya statsbidragssystemet har vuxit fram i ett sammanhang präglat av ekonomiska nedskärningar samtidigt som studieförbunden genomgått en förtroendekris kopplad till felaktiga utbetalningar och debatter om politisk extremism.

För att analysera framväxten av det nya statsbidragssystemet samt analysera hur studieförbunden ställt om till detta tar rapporten utgångspunkt i teorin om institutionell komplexitet, det vill säga samspelet mellan flera motstridiga institutionella logiker. Studieförbunden navigerar mellan fem centrala, ibland motstridiga, logiker:

De styrs av folkrörelselogikens betoning på gemenskap och demokrati, men måste samtidigt svara mot tre utifrån kommande logiker: en statlig logik (regelefterlevnad och samhällsnytta), en marknadslogik (konkurrens och deltagarvolymer) samt en allt starkare managementlogik (standardisering och effektiv administration). Slutligen vilar allt på bildningslogiken – den processorienterade pedagogik som utgör verksamhetens grundbult, men som bland dessa andra krav riskerar att hamna i skymundan.

Aktörerna inom studieförbunden måste i sin vardag jämka samman dessa logiker, exempelvis genom att balansera kravet på effektiv administration med idealet om fri och frivillig folkbildning.

Den första delstudien kartlägger hur diskussionen om statsbidragssystemet har förts i relevanta dokument mellan 2014 och 2024. Här identifieras två bakomliggande drivkrafter: Den första är en intern kritik mot den så kallade ”volymjakten”, och en önskan om att ersätta kvantitativa mått med kvalitativa bedömningar. Den andra är en extern kritik som krävt ökad kontroll, transparens och uppföljning för att motverka fusk och felaktigheter, särskilt efter uppmärksammade fall av oegentligheter.

Analysen visar en förskjutning från ett system baserat på tillit till ett system präglat av kontroll och mätbarhet. Kvalitetsbegreppet har gått från att ses som svårdefinierat och kontextbundet till att kopplas till specifika indikatorer och administrativa rutiner. Samtidigt har kostnaderna för denna ökade kontroll och administration stigit för både Folkbildningsrådet och studieförbunden, vilket riskerar att ta resurser från kärnverksamheten.

Den andra delstudien undersöker hur studieförbunden tolkat och hanterat införandet av det nya statsbidragssystemet. Studieförbunden ser generellt positivt på skiftet från kvantitet till kvalitet men uttrycker oro för att det nya systemet fortfarande är kvantitativt i praktiken fast i ny skepnad. Arbetet med att ta fram verksamhetsåtaganden har involverat hela organisationerna och setts som ett tillfälle att stärka den egna profilen.

I samband med bidragsfördelningen hösten 2024 förlorade ett studieförbund sitt statsbidrag, medan andra förbund fick ökade eller minskade andelar. I omställningen till detta nya system framträder – utifrån studieförbundens egen kommunikation och uttalanden – tre delvis motsägelsefulla bilder av relationen till staten. Relationerna präglas antingen av ett samförstånd kring kvalitet, av en ökad administrativ detaljstyrning, eller av misstro och politisering. Det finns en utbredd osäkerhet inför framtiden på grund av kortsiktiga ekonomiska ramar och en upplevd politisering av folkbildningsfrågorna.

Arbetet med verksamhetsåtagandet kan förstås som en dubbel översättningsprocess, där bidragsgivarens förväntningar förankras i organisationerna, samtidigt som folkbildningens samhällsbidrag synliggörs i linje med de nya kriterierna. Denna dubbla översättning är ett aktivt och strategiskt arbete som kräver förmågan att behärska och växla mellan olika institutionella logikers språk, värderingar och arbetssätt. I översättningen ingår även att navigera mellan motsägelsefulla bilder av relationen till staten, såsom

samförstånd, detaljstyrning och misstro. Att kunna skilja mellan, och växla mellan, olika logiker är dessutom relevant när det kommer till bedömningen av kvalitet, något som är kopplat till kvalitetsbegreppets mångtydighet och till den mångfald av institutionella logiker som omgärdar det. Denna mångtydighet utgör grogrunden för en slags ”kvalitetsjakt” som innefattar kampen för att definiera vad kvaliteten i folkbildningen är, liksom utmaningen att kunna mäta den i ett system för att hantera statliga medel.

Mot denna bakgrund medför det nya statsbidragssystemet flera risker. För det första rymmer ”kvalitetsjakten” en möjlig betydelse, som sätter ljuset på risken för att arvet från ”volymjakten” lever kvar. Det finns en oro för att verksamheten anpassas enbart för att maximera utdelningen utifrån de nya, otydligare måttstockarna. För det andra lyfts farhågan att den omfattande administration som uppföljningen kräver riskerar att förbruka resurser som egentligen behövs för att skapa kvalitativ verksamhet.

Bortom frågan om kvalitet belyses också de förändrade villkor som studieförbunden möter när det gäller förtroende och relationen till staten, vilket ger en bild av de större förändringarna i det institutionella landskapet. De tre bilder av denna relation som tidigare identifierats konkretiseras och vidareutvecklas här som en återfunnen vän, en pedantisk chef och en fiende i kulturkriget. Att växla mellan dessa tre relationer möjliggör för studieförbunden att strategiskt hantera den institutionella komplexiteten: bilden av vännen hjälper dem att knyta tillitsfulla band till staten, bilden av chefen möjliggör en pragmatisk anpassning till de nya kraven, och bilden av fienden visar de egna leden att man inte är naiv inför det politiska trycket.

Studieförbunden tycks drivas mot en alltmer komplex navigering mellan olika normsystem. Framtiden får utvisa om de fortsätter på denna väg eller om de försöker reducera komplexiteten, till exempel genom att minska beroendet av staten, tona ner banden till politiskt kontroversiella rörelser eller både och. Rapporten avslutas med förslag på fortsatt forskning och ett fortsatt samtal.

1 Inledning

I den här rapporten riktas fokus mot ett av de två bärande benen inom den organiserade folkbildningen i Sverige – studieförbunden. Dessa organisationer är till stora delar finansierade av offentliga medel. Statens bidrag till folkbildningen fördelas av Folkbildningsrådet i enlighet med ett särskilt fördelningssystem. År 2024 genomförde Folkbildningsrådet en större förändring av systemet för statsbidrag till studieförbundens verksamhet, vilket kan tänkas få stora konsekvenser för studieförbundens vardag.

Syftet med den här studien är att undersöka framväxten av ett nytt statsbidragssystem och hur studieförbunden ställt om till detta, samt att diskutera vilka möjligheter och utmaningar denna omställning innebär. Vi hoppas att denna belysning från vår forskningshorisont ska fungera som stöd för studieförbunden i den omställning de nu står inför samt som en preliminär reflektion och konsekvensanalys för Folkbildningsrådet i det fortsatta arbetet.

Tidigare forskning har lyft fram folkbildningens centrala roll i det svenska samhället – inte bara som en arena för lärande och kultur, utan också som en kraft för delaktighet och demokratiarbete (till exempel Åberg m.fl., 2024; Bjurström & Harding, 2013; von Essen & Sundgren, 2012; Sundgren, 1999). Inom historisk forskning har det ofta framhävts att folkbildningen genom sin nära koppling till civilsamhället och de folkrörelser som format Sverige under 1900-talet har haft en särskild betydelse för den svenska samhällsutvecklingen (Bjurström & Harding, 2013; Edquist, 2006; Vestlund, 1996). Varje år engagerar sig hundratusentals människor i den breda och mångfacetterade så kallade organiserade folkbildningen, det vill säga de verksamheter som mottar statsbidrag för folkbildningsverksamhet: studieförbund och folkhögskolor (Folkbildningsrådet, 2024a).

Statens syften med stödet till studieförbund och folkhögskolor är (SFS 2015:218):

1. stödja verksamhet som bidrar till att stärka och utveckla demokratin
2. bidra till att göra det möjligt för en ökad mångfald människor att påverka sin livssituation och skapa engagemang att delta i samhällsutvecklingen
3. bidra till att utjämna utbildningsklyftor och höja bildnings- och utbildningsnivån i samhället
4. bidra till att bredda intresset för och öka delaktigheten i kulturlivet.

Folkbildningsrådets uppgift är bland annat att fördela statsanslaget till folkbildningen och säkerhetsställa att det används på rätt sätt. Statsbidraget får endast användas för de bidragsberättigade verksamhetsformerna. För studieförbunden innebär det studiecirklar, annan folkbildningsverksamhet och kulturprogram (inklusive föreläsningar), medan folkhögskolorna erbjuder lång kurs (allmän eller särskild), kort kurs samt kulturprogram. Gemensamt för folkbildningen i de olika verksamhetsformerna är ett starkt ideal om att lärandeprocesser utgår från deltagarnas egna behov, erfarenheter och drivkrafter. År 2026 finns åtta studieförbund och 152 folkhögskolor verksamma i Sverige. I policydokument och forskning brukar dessa verksamheter beskrivas som en infrastruktur för livslångt lärande och kulturliv (Folkbildningsrådet, 2024a; Åberg m.fl., 2024).

EN PRESSAD TID FÖR STUDIEFÖRBUNDEN

Studieförbunden har präglats av en viss turbulens under de senaste tio åren. Omfattande ekonomiska förändringar har påverkat verksamheternas förutsättningar. Sedan 2016 har statsbidraget inte räknats upp i förhållande till inflationen. Studieförbunden i samverkan (2024a) har räknat ut att detta innebär en urholkning på ungefär 30 procent av det totala bidraget. Under pandemiåren 2020 och 2021 frystes statsbidragen till studieförbunden i bemärkelsen att tilldelningen av medel inte påverkades av minskad verksamhetsvolym. På grund av att omfattningen av verksamhet kraftigt gick ner, redovisade åtta av de då tio studieförbunden ekonomiskt överskott och kunde därmed undvika större nedskärningar av lokaler och personal (Folkbildningsrådet, 2021a).

Inför 2024 beslutade riksdagen, på regeringens förslag i budgeten, att minska statsanslaget till studieförbunden. Besparingarna fortsatte även under 2025 och 2026. Därtill kommer kommunala och i vissa fall regionala nedskärningar på olika håll i landet. Sammantaget har utvecklingen sedan 2016 inneburit att studieförbunden har fått säga upp personal, ställa in verksamhet, slå ihop lokalavdelningar och säga upp lokaler, vilket är särskilt tydligt efter

att statsbidraget sänktes 2024 (Folkbildningsrådet, 2025a; Studieförbunden i samverkan, 2024b).

De ekonomiska nedskärningarna har skett samtidigt som studieförbunden har genomgått en slags förtroendekris. Detta tog enligt Studieförbunden i samverkan sin början under 2019 när felaktiga utbetalningar i samband med verksamhet i Järvaområdet norr om Stockholm uppdagades och polisanmäldes av inblandade studieförbund (Studieförbunden i samverkan, 2022). Under samma år släpptes en rapport av Folkbildningsrådet (Amnå, 2019) om studieförbundet Ibn Rushd efter diskussioner om att statsbidrag använts till verksamhet som inte kunde uppfylla statsbidragets demokrativillkor.

Åtminstone sedan 2019 har det funnits en offentlig debatt, där fusk och felaktiga utbetalningar betonas, men också om frågor om politisk extremism. Den offentliga debatten med anklagelser om fusk och andra ifrågasättanden av kvaliteten på studieförbundens verksamhet och uppföljning har medfört att Folkbildningsrådet i rollen som bidragsfördelare har skärpt sitt kontrollsystem och utvecklat nya metoder för att säkerställa att det bidrag som betalas ut går till verksamhet som är korrekt och uppfyller statens villkor (se Folkbildningsrådet, 2023a).

Inom studieförbunden har det lagts stora resurser på att utveckla de interna arbetssätten för att säkerställa att bidragen används på rätt sätt. Detta systematiska kvalitetsarbete ämnar både att motverka att fusk förekommer och att i efterhand snabbt fånga upp verksamhet som riskerar att vara felaktig.

Under samma period drabbades studieförbunden precis som resten av samhället av covid-19-pandemin. Samhällets nedstängning innebar att mycket av den verksamhet som planerats ställdes in (Folkbildningsrådet, 2021a). Studiecirklar och kulturprogram har länge ansetts vara beroende av den lokala platsen där ett möte mellan människor idealt sett ska ske. Även om studieförbunden även innan pandemin satsat på att utveckla digitala anpassningar och till exempel genomfört digitala studiecirklar, är vissa verksamheter svåra att genomföra digitalt. Studieförbunden har fortfarande inte återhämtat sig till den verksamhetsvolym de hade innan 2020. Under 2019 deltog till exempel 944 235 unika deltagare i studiecirkel eller annan folkbildningsverksamhet, medan det under 2024 deltog 601 600 unika deltagare i båda dessa verksamheter (Folkbildningsrådet, 2025b; Folkbildningsrådet, 2020).

Det statsbidragssystem för studieförbund som togs fram 2024 syftar till att bryta med den så kallade ”volymjakten”, vilken länge rapporterats som ett problem i studieförbundens arbete. Volymjakt kan beskrivas som en kultur

inriktad på att maximera verksamhetsvolymer, ibland på bekostnad av mer djupgående pedagogisk kvalitet, nytänkande och samhällsbidrag. Enligt studieförbundens företrädare har denna kultur växt fram som en negativ bieffekt av det tidigare kvantitetsfokuserade statsbidragssystemet där medel fördelades utifrån inrapporterade timmar och deltagare.

Skiftet mot en kvalitativ fördelning innebär att bidraget i stället baseras på en bedömning av hur väl verksamheten svarar mot studieförbundens unika profil och egna verksamhetsmål. I denna läggs tonvikten på fem uttalade kvaliteter: bildning, demokrati och delaktighet, utbildning, civilsamhälle samt kulturliv. På så vis tänker sig Folkbildningsrådet skapa incitament för studieförbunden att fokusera på verksamheter med samhällsrelevans och långsiktig kvalitet.

I dag finns det åtta studieförbund som mottar statliga folkbildningsanslag. Att två studieförbund har avvecklat sin verksamhet beror på de ekonomiska nedskärningarna, samt att de saknat ekonomiska resurser för att möta, eller inte bedömts uppfylla, de krav som infördes i samband med att det nya statsbidragssystemet introducerades. Kulturens bildningsverksamhet flaggade för sin avveckling redan under hösten 2023 ”med anledning av de aviserade sänkningarna av statsbidragen till studieförbunden, där det stöd som ställs till förfogande minskas med omkring en tredjedel”, således ”försvinner Kulturens möjligheter att verka i hela landet” (Kulturens bildningsverksamhet, 2023). Ibn Rushd tillkännagav sin avveckling under hösten 2024 efter att det offentliggjorts att de inte tilldelats något statsbidrag i det nya statsbidragssystemet. Folkbildningsrådet motiverade beslutet med att studieförbundet inte hade möjlighet att realisera sitt åtagande för de tre kommande åren med tillräcklig kvalitet (Ibn Rushd, 2024a).

TVÅ CENTRALA ASPEKTER I FOKUS

Studieförbunden befinner sig alltså i en förändringsfas. För att belysa omställningen till det nya statsbidragssystemet studerar vi två centrala aspekter av detta – synen på statsbidragsfördelningen och studieförbundens initiala hantering av det nya systemet. Utifrån dessa aspekter har vi formulerat två forskningsfrågor:

1. Hur har förändringar i statsbidragsfördelningssystemet diskuterats och motiverats mellan 2014 och 2024 i policydokument inom området?
2. Hur tolkar studieförbunden de nya villkoren i statsbidragssystemet som trädde i kraft 2024, och hur formulerar de strategier för att möta dessa nya villkor?

Studien består av två delstudier som adresserar varsin av dessa forskningsfrågor. Den första delstudien analyserar hur synen på bidragsfördelning och kvalitet har utvecklats under de senaste tio åren; genom att undersöka hur kvalitet har definierats och hur olika statsbidragssystem har beskrivits, blir det möjligt att förstå bakgrunden till och utvecklingen av det nya statsbidragssystemet. Den andra delstudien ger en överblick över hur studieförbunden på nationell nivå har arbetat för att ställa om till nya villkor. Tillsammans ger analyserna en fördjupad förståelse av de förutsättningar som studieförbunden står inför i dag, vilket utgör grunden för rapportens avslutande diskussion om det nya bidragssystemets potentiella möjligheter och utmaningar.

Den empiri som ligger till grund för de två delstudierna har samlats in under 2024. Under det året har studieförbunden skrivit och lämnat in ett verksamhetsåtagande, tagit del av folkbildningsutredningen *Bildning, utbildning och delaktighet – folkbildningspolitik i en ny tid* (SOU 2024:42) och beslut om fördelning av statsbidraget, samt förberett sig för sina första mål- och resultatdialoger utifrån de verksamhetsåtaganden som lämnats in inom ramen för det nya bidragssystemet. Därigenom har vi fått en unik möjlighet att studera studieförbundens process att ställa om till nya krav och förväntningar, samtidigt som dessa krav i vissa fall inte varit färdigformulerade. För att förstå hur studieförbunden som organisationer har valt att ta sig an denna omställningsprocess har vi analyserat hur olika värden och normer ställts emot varandra och använts för att motivera det förändringsarbete som sker.

Som vägledning i vår analys använder vi oss av institutionell komplexitet som teoretiskt perspektiv. Detta analysverktyg sätter ljus på hur organisationer och deras medlemmar – i vardagligt handlande och i strategisk planering – förhåller sig till flera olika normsystem, så kallade institutionella logiker. En institutionell logik kan definieras som ett kulturellt betingat ramverk av regler, identiteter, normer och materiella praktiker som ger aktörer i ett socialt system en uppfattning om vad som är rätt, möjligt och önskvärt.

Studieförbunden verkar i en komplex institutionell kontext där flera logiker om hur verksamhet ska organiseras samspelar: De är grundade av civilsamhällets föreningar och värnar om en fri och frivillig folkbildning, samtidigt som de genom statsanslaget förväntas organisera verksamhet i enlighet med de krav som ställs genom *Förordningen om statsbidrag till folkbildningen* (SFS 2015:218). Därtill innebär konkurrens om deltagare, både mellan studieförbund och andra utbildningssektorer, att studieförbunden också påverkas

av en marknadslogik. Dessutom har vissa verksamheter i studieförbunden en tydligt marknadsmässig prägel. Såväl i egenskap av marknadsmässiga aktörer som mottagare av statsbidrag finns också viss påverkan från företagsvärldens ideal om effektiv administration och ledningsstruktur, vilka sedan länge influerat offentlig sektor (till exempel genom New Public Management). Slutligen utgör folkbildningens pedagogik och bildningssyn en egen logik som inom studieförbunden manifesteras i cirkelledares och verksamhetsutvecklares syn på och metoder för lärande. Mot denna bakgrund blir det centralt att analysera hur studieförbunden balanserar och prioriterar mellan olika institutionella logiker, samt hur detta påverkar deras sätt att formulera strategier och anpassa sig till det nya statsbidragssystemet.

METOD OCH MATERIAL

För att undersöka vilka idéer som framträder i tal och skrift om studieförbundens verksamhet är studien i huvudsak baserad på kvalitativa data från intervjuer och dokument. Som ett kompletterande underlag har vi i vissa fall använt kvantitativa data som statistik för att illustrera ekonomisk utveckling. Det skiljer sig något åt vilken typ av data som analyseras i respektive delstudie.

Delstudie 1 utgörs av en dokumentanalys. Studien kartlägger hur olika system för fördelning av statsbidrag till studieförbunden har skrivits fram i relevanta dokument mellan åren 2014 och 2024. Kartläggningen omfattar en analys av textdokument, som belyser hur bidragssystemet har utvecklats och vilka faktorer som låg till grund för förändringarna: Folkbildningsrådets egna rapporter och årsredovisningar, remissvar, utvärderingar, indikatorer, granskningar och andra policydokument som SOU:er och en rapport från Riksrevisionen.[1] Dessutom har vi intervjuat en handläggare på Folkbildningsrådet för att få bakgrundsinformation om framtagandet av det nya statsbidragssystemet.

De dokument som utgör underlag för kartläggningen har initialt lästs i kronologisk ordning utifrån typ av dokument för att ge en tidslinje över utvecklingen. Därefter har materialet tematiserats utifrån framträdande mönster och tendenser som identifierats under analysprocessen. Slutligen har dokumenten analyserats utifrån teorin om institutionell komplexitet för att identifiera hur olika logiker framträder över tid.

1 Dokumentlistan finns tillgänglig i Bilaga 1.

Intervjuernas genomförande

Delstudie 2 undersöker studieförbundens omställning till ett nytt statsbidragssystem genom intervjuer och dokumentanalys. För att få en inblick i hur studieförbunden arbetat med att ställa om har vi genomfört intervjuer med representanter från de nio studieförbund som var aktiva 2024. Syftet med intervjuerna är att skapa en överblick av processen för att utforma verksamhetsåtaganden, de förändringar som genomförts, samt bakgrunden till nya aktiviteter och arbetssätt.

Folkbildningsrådet skickade en förfrågan om intervju till samtliga verksamhetschefer på studieförbunden och varje chef valde i sin tur ut vilka personer som skulle intervjuas. Intervjupersonernas position varierade, det kan handla om verksamhetschefer eller kvalitetsansvariga och i vissa fall intervjuades två personer från samma förbund. Intervjuerna var semistrukturerade och berörde studieförbundens roll i samhället, anpassning till det nya bidragssystemet, verksamhetsåtaganden, kvalitetsarbete och verksamhetsutveckling.

De flesta intervjuer genomfördes under våren 2024, med uppföljande samtal efter den 5 september, då statsbidragsfördelningen offentliggjordes. I de uppföljande samtalen ställde vi frågor om reaktioner på fördelningen av statsbidraget, om folkbildningsutredningen *Bildning, utbildning och delaktighet – folkbildningspolitik i en ny tid* (SOU 2024:42) samt om något har förändrats i strategierna sedan det förra samtalet. Vi har alltså genomfört två intervjuer med samma representant i flera fall. I två fall genomfördes den första intervjun efter den 5 september, i de fallen ställde vi uppföljningsfrågorna under samma intervju. I två ytterligare fall var det svårt att hitta en tid för en andra intervju, varför studieförbundens representanter i stället svarat på skriftliga uppföljningsfrågor.

Utöver dessa intervjuer har vi också intervjuat en representant från intresseorganisationen Studieförbunden i samverkan, för att belysa de övergripande effekterna av förändrade bidragsvillkor. För att inkludera ytterligare perspektiv skickade vi en förfrågan till Kulturens bildningsverksamhet, men studieförbundet avböjde på grund av tidsbrist. Totalt har det genomförts 19 intervjuer.

Genomförandet av analysen

Analysen av intervjuerna har kompletterats med en analys av studieförbundens verksamhetsåtaganden och andra strategiska dokument, som

strategiplaner eller verksamhetsplaner, samt bilagor som studieförbunden skickat in som underlag för bidragsfördelning. På så sätt ges en samlad bild av hur studieförbunden beskriver och motiverar sina prioriteringar, samt hur de försöker navigera i det nya landskap som det förändrade statsbidragssystemet skapar. Eftersom materialet berör studieförbunden på förbundsnivå ligger fokus på att förstå hur studieförbunden strategiskt resonerar och beskriver sin verksamhet i ljuset av villkoren i det nya statsbidragssystemet. När citat från intervjuerna används i texten anges varken intervjupersonens titel eller vilket studieförbund de tillhör, för att så långt som möjligt skydda deras anonymitet. Utöver detta material tillkommer Folkbildningsrådets bedömningsunderlag som innehåller risk-och sårbarhetsanalys och självvärdering.

Vid analysen har vi sammanställt intervju- och dokumentmaterialet för att ge en helhetsbild av hur studieförbunden beskriver sin profil och verksamhet, samt hur de formulerar sin omvärldsanalys, identifierar utmaningar och definierar strategier för framtiden. För varje studieförbund har en separat analys genomförts, vilken sedan har analyserats utifrån teorin om institutionell komplexitet för att identifiera vilka institutionella logiker som framträder och hur dessa samspelar eller står i konflikt med varandra.

DISPOSITION

Rapporten består av sju kapitel. I detta inledande kapitel beskrivs studiens syfte, dess bakgrund, forskningsfrågor samt metod- och materialval. I nästa kapitel beskrivs tidigare forskning om studieförbunden, varpå det tredje kapitlet redogör för statsbidragets utformning och historia. I det fjärde kapitlet beskrivs studiens teoretiska utgångspunkter.

I kapitel fem redovisas delstudie 1 som identifierar synen på bidragsfördelning under utvecklingen i riktning mot ett nytt statsbidragssystem, följt av kapitel sex som behandlar delstudie 2, vilken kartlägger studieförbundens hantering och omställning i relation till det nya systemet.

I det sjunde och avslutande kapitlet används insikter från delstudierna och tidigare forskning för en diskussion om det nya statsbidragssystemets påverkan på studieförbunden. Kapitlet avslutas med några slutsatser och reflektioner kring framtiden.

2 Klämda mellan samhällsfält

Studieförbunden och den övriga organiserade folkbildningen befinner sig i ett komplext förhållande till staten och det övriga samhället. Studieförbunden är på samma gång ideella organisationer, med nära relationer till folkrörelser och andra organisationer i det civila samhället, och centrala organisationer i verkställandet av den statliga folkbildningspolitiken. Folkbildningsrådet är en ideell förening samtidigt som det också har en myndighetsroll. Det innebär att det finns många olika förväntningar på hur studieförbunden ska agera. Det är det som ger upphov till de olika logiker som vi återkommer till i kapitel 4.

Det här kapitlet ger en översikt över studieförbunden som organisatoriskt fält och över deras relation till politiken och till samhällsutvecklingen i stort. Kapitlet grundar sig framför allt på tidigare forskning kring dessa frågor.

MELLAN STAT, MARKNAD OCH CIVILSAMHÄLLE

Samhället delas ibland in i tre sfärer (vid sidan av familjen som privat sfär):

1. *Staten eller den offentliga sfären,* inklusive staten, kommunerna och regionerna. Denna sfär kännetecknas av politiska beslut som verkställs i ett regelstyrt och formaliserat administrativt system. Typiska organisationer är statliga myndigheter, kommuner och regioner.
2. *Marknaden,* kännetecknad av konkurrens, vinstintressen och privat ägande. Typiska organisationer är vinstdrivande företag som till exempel aktiebolag.
3. *Civilsamhället,* vars verksamheter inte ägs offentligt eller drivs i vinstintresse, men som i stället karaktäriseras av frivilligt obetalt arbete och frivilligt givande. Typiska organisationer är ideella föreningar och stiftelser.

Med den indelningen blir det vanligt med överlappningar och gråzoner mellan de olika sfärerna. Samma organisationer kan ofta blanda drag från två

eller tre av dem (Harding, 2012b; Wijkström & Lundström, 2002). Studieförbunden är ett exempel på denna komplexitet. Vid ett första påseende ter de sig ofta som en renodlad del av civilsamhället. De består av ideella föreningar, och deras medlemmar är ofta andra ideella föreningar.[2] De är, som vi ska se, också ofta tydligt inbäddade i folkrörelser som organisatorisk och ideologisk kontext, samtidigt som de tillsammans utgör ett slags eget organisatoriskt fält. Samtidigt är de också tydligt präglade av offentlig finansiering och av de regler av olika slag som styr denna. Hur studieförbunden påverkas av ändringar i hur dessa medel fördelas är ett tema i denna rapport. Till sist finns också inslag från marknaden: många studieförbund konkurrerar i praktiken med andra aktörer på en utbildningsmarknad och vissa verksamheter i studieförbunden har en tydligt marknadsmässig prägel. Studieförbunden rör sig med andra ord i ett skärningsfält mellan alla tre sfärer (von Essen & Sundgren, 2012; Wijkström & Lundström, 2002).

I Sverige präglades bilden av civilsamhället länge av folkrörelseorganisationen som form. Man väntade sig alltså att civilsamhället skulle vara organiserat i medlemsbaserade ideella föreningar som ingick i demokratiska riksorganisationer sammanhållna av en gemensam ideologi, baserade på ideellt arbete, och medlemmar i något studieförbund (Harding, 2012b; Hvenmark, 2008; von Essen & Åberg, 2009). Fram till 2009 då det döptes om till ”politik för det civila samhället” beskrevs politikområdet formellt som folkrörelsepolitik (prop. 2009/10:55). Fokuset på denna form av organisering var således underförstådd redan i politikområdets själva namn och ambitionen att vidga förståelsen för fältet var ett uttalat argument för ändringen i terminologin (prop. 2009/10:55; SOU 2007:66; Trägårdh, 1999).

Under 2000-talet har den ändrade tonvikten i politiken för det civila samhället blivit alltmer märkbar, samtidigt som de offentliga bidragen på många områden har blivit mer styrda. Också det civila samhället har förändrats, exempelvis har anställda i många organisationer fått en allt större betydelse, och flera forskare har beskrivit en tendens till att medlemmar och deltagare alltmer betraktas som kunder snarare än som aktiva medlemmar. Från det offentligas sida har man i en besläktad förändring alltmer kommit att betrakta civilsamhällets organisationer som utförare av en verksamhet, snarare än

2 Folkuniversitetet skiljer sig något från övriga studieförbund eftersom dess medlemmar inte är ideella föreningar utan fem stiftelser – Kursverksamheten vid Stockholms, Uppsala, Göteborgs, Lunds respektive Umeå universitet – alltså en annan civilsamhällelig organisationsform.

som organisationer vars oberoende, gemenskap och medlemsengagemang är värda att stödja i sig (von Essen m.fl., 2021; Harding, 2012b; Hvenmark, 2008).

Samtidigt har många pekat på den växande betydelsen av informell organisering och olika former av nätverk i det civila samhället utanför de etablerade organisationerna, ibland utan direkta kopplingar till dem. Inte minst digitaliseringen, men också andra trender i samhällsutvecklingen, har möjliggjort och drivit på denna utveckling. Dessa förändringar ska dock inte överskattas. Svenskt civilsamhälle präglas fortfarande av en betydande kontinuitet, och medlemsdemokratiska folkrörelseorganisationer är fortfarande en betydande organisationsform (von Essen m.fl., 2021; Harding, 2012b; Hvenmark, 2008). Eftersom det är studieförbunden som är i fokus för den här undersökningen kommer vi att fokusera på organisationer med formell organisationsform, inte på informella nätverk. Samtidigt är det en central poäng att samhället kring organisationerna förändras, och att detta också förändrar organisationerna.

Studieförbunden som en del av civilsamhället

Ser man på hur civilsamhället diskuteras i svensk civilsamhällespolitik, och i forskning om det civila samhället, kan man urskilja fem huvudsakliga samhällsroller som det tillskrivs (Harding, 2012b):

1. *Civilsamhället som röstbärare,* det vill säga som lobby- eller intresseorganisationer, företrädare för medlemmarnas åsikter, deltagare i det demokratiska samtalet och samtalspartner till – eller i protest mot – politiken.
2. *Civilsamhället som serviceproducent,* det vill säga som alternativ eller komplement till offentligt ägda eller vinstdrivande tjänsteproducenter och till hjälp inom den egna familjen.
3. *Civilsamhället som gemenskap.* Denna funktion uttrycks bland annat i begreppet socialt kapital, som i sin tur kan delas in i två former: sammanbindande socialt kapital, som håller samman enskilda grupper och gemenskaper, och överbryggande socialt kapital, som överbryggar deras gränser och binder samman samhället i stort.
4. *Civilsamhället som demokratiskola,* det vill säga en plats där människor tillägnar sig demokratiska färdigheter och värderingar som ingår i föreningslivets etos.
5. *Civilsamhället som motvikt,* vilket är en funktion som på många sätt följer av de övriga, antingen genom öppen opposition (röstbärarfunktionen) eller som ett alternativ till offentliga, vinstdrivande och släktskapsbaserade aktörer och sammanhang.

Studieförbundens specifika samhällsfunktion har förstått i termer av demokratilärande – som gemenskap, som ett stöd till det övriga civilsamhället och som ett komplement till samhällets andra utbildnings- och kulturinsatser (till exempel Bjurström & Harding 2013; Harding 2012b). Här kan vi alltså se en blandning av funktioner som vanligen tillskrivs civilsamhälleliga organisationer, och funktioner som särskilt gäller studieförbunden som delvis offentligt finansierade bildningsorganisationer.

De flesta etablerade folkrörelser och många andra civilsamhälleliga organisationer är representerade bland studieförbundens medlems- och samarbetsorganisationer. De har sin historiska bakgrund i 1800- och 1900-talets bildningsarbete, ett arbete som ofta skedde i folkrörelser som arbetar-, frikyrko-, och nykterhetsrörelsen, men också i liberala borgerliga organisationer och med förankring bland lärare och studenter vid universiteten. Det handlade om ett omfattande arbete för att ge nya delar av befolkningen tillgång till bildning och utbildning (von Essen & Åberg, 2009).

I till exempel arbetarrörelsen handlade bildningsarbetet också om att själva ha kontrollen över utbildningen, utbilda sina egna medlemmar, och ge deras utbildning en prägling av den egna ideologin. I flera partier var det fram till relativt nyligen vanligt att ledande politiker hade en bakgrund i studieförbund och folkhögskolor. Detta hör också till de vanligaste och tydligare exemplen på civilsamhällets funktion som demokratiskola i Sverige (Harding, 2019; Nordvall & Malmström, 2015; Bjurström & Harding, 2013).

Ursprungligen skedde bildningsarbetet inom de olika folkrörelseorganisationerna och i folkbildningsföreningar. Från och med att Arbetarnas Bildningsförbund (ABF) bildades 1912 har studieförbund kommit att organiseras som separata organisationer men med fortsatt koppling till de olika folkrörelser och organisationer som de har sitt ursprung i. Denna bakgrund är fortfarande ofta märkbar på vilka studieförbundens medlemsorganisationer är, och i varierande utsträckning också på deras inriktning (Bjurström & Harding, 2013; von Essen & Sundgren, 2012; von Essen & Åberg, 2009).

Varje studieförbund (med undantag av Folkuniversitetet) var tidigare organiserat lokalt, regionalt och nationellt som en organisation med lokala, regionala och nationella civilsamhällesorganisationer som medlemmar. Historiskt sett har dessa nivåer organiserats som egna ideella föreningar. Under 2000-talet har lokalkontoren minskat i antal (Folkbildningsrådet, 2025b) och är nu sällan eller aldrig separata juridiska organisationer. I stället har nivåerna i flera studieförbund samorganiserats i enhetliga juridiska personer,

men fortfarande i form av ideella föreningar. Samarbetet med lokala föreningar – ofta men inte alltid ur medlemsorganisationerna – spelar fortfarande en väsentlig roll i studieförbundens verksamhet (Åberg m.fl., 2024; Tahvilzadeh, 2019; von Essen & Sundgren, 2012; Harding, 2012a). Detta representerar studieförbundens fortsatta förankring i både civilsamhället och lokalsamhället.

Studieförbunden mellan stat och civilsamhälle

Samtidigt som studieförbunden är ideella organisationer som genom sina medlems- och samarbetsorganisationer har en tydlig förankring i civilsamhället, har de också tydliga kopplingar till den offentliga sfären genom sin finansiering främst genom statliga, regionala och kommunala bidrag (Folkbildningsrådet, 2024b).

Precis som flera andra delar av den svenska modell som växte fram under efterkrigstiden kan den organiserade folkbildningen därför beskrivas som korporativistisk. Därmed avses en modell där ideella organisationer, som till exempel Folkbildningsrådet, aktivt deltar i fördelningen av statliga medel, eller i statliga beslutsprocesser, till exempel som remissinstanser, och där politiska partier är sammanvävda med organisationer i det civila samhället. Sådana inslag finns i många länder men har varit särskilt betydelsefulla i Sverige (von Essen & Sundgren, 2012; Harding, 2012a; Rothstein & Trägårdh, 2007). I folkbildningssammanhang beskrivs detta ofta också som en självförvaltningsmodell, det vill säga som en modell där folkbildningens organisationer förvaltar sin egen verksamhet.

Statsbidraget till studieförbund och folkhögskolor fördelas sedan 1991 av Folkbildningsrådet, en ideell förening med tre medlemmar: (1) Studieförbunden i samverkan, (2) Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation och (3) Sveriges Kommuner och Regioner. Dessa medlemmar representerar studieförbunden, de folkhögskolor som ägs av ideella organisationer respektive de som ägs av regionerna (von Essen & Sundgren, 2012; Harding, 2012a).

Korporativismen som inslag i samhällsmodellen var annars i avtagande redan då Folkbildningsrådet inrättades. Den har under lång tid kritiserats från liberalt och borgerligt håll, till förmån för en tydligare gränsdragning mellan stat och civilsamhälle. I kritiken har man betonat dels civilsamhällets oberoende, dels enskilda organisationers roller som leverantörer av välfärdstjänster, inklusive utbildning. Denna kritik inleddes redan under åttio- och nittiotalet, då den drevs av bland annat tankesmedjan Timbro och City-universitetet. Kritiken bidrog till att begreppet ”folkrörelser” delvis har

kommit att ersättas med begreppet civilsamhälle, som ansågs tydligare betona avgränsningen gentemot staten (SOU 2007:66; Trägårdh, 1999; Zetterberg, 1995). Senare drevs en liknande politisk linje av regeringen Reinfeldt, där civilsamhällets roll i produktionen av välfärdstjänster ofta betonades (SOU 2007:66; Harding, 2012a; Ds 2013:19).

Fokuserar man på studieförbunden som aktörer i gränslandet mellan stat och civilsamhälle blir deras medlems- och samarbetsorganisationer särskilt intressanta. Under lång tid har stora delar av studieförbundens verksamhet bedrivits i samarbete med sådana organisationer (von Essen & Åberg, 2009; von Essen & Sundgren, 2012; Harding, 2012a). Det har gällt allt från musikcirklar och rollspel till koran- och bibelstudier. Samarbetet med föreningslivet utgör en väsentlig del av studieförbundens bidrag till det civila samhället och till funktionen som demokratiskola, inte minst genom lärande baserat på erfarenheten av arbete med demokratiska föreningar (Harding, 2013b; Harding m.fl., 2013).

Samma verksamheter har dock i diskussionen om folkbildningen ofta också förknippats med tendenser till så kallad ”volymjakt” i studieförbunden, en misstanke om att verksamhet i samarbete med medlems- och samarbetsorganisationer har ökat främst för att den bidragsberättigade verksamheten ska öka kvantitativt, eller att studieförbundens arrangörskap i vissa fall blivit mer formellt än praktiskt (Sjöstrand, 2018). Man skulle kunna beskriva detta som att verksamhetens förankring i civilsamhällets organisationer och deltagardriven aktivitet öppnat för kritik i stället för att ses som en styrka. Detta är med andra ord ytterligare en sida av inbyggda spänningar i studieförbunden, denna gång mellan förankringen i civilsamhället och verksamhetens förankring i studieförbunden (jfr Harding, 2012a; 2013a; 2013b).

Såväl Folkbildningsrådet som studieförbunden kan placeras i en gråzon mellan den statliga sfären och civilsamhället, med Folkbildningsrådet alltmer orienterat mot staten, och studieförbunden – kanske i synnerhet deras lokala verksamhet – mer förankrade i civilsamhället. Studieförbund och andra folkbildningsorganisationer har som vi sett ofta fungerat som gränsyta mellan civilsamhället och staten. Detta innebär också en inneboende spänning i studieförbundens och Folkbildningsrådets struktur: å ena sidan deras roll som verkställare av folkbildningspolitiken och statens syften med bidraget, å andra sidan deras roll som ideella organisationer med ansvar gentemot sina medlemmar och studieförbundens inbäddning i civilsamhället (von Essen & Sundgren, 2012; Harding, 2012a).

En annan sida av detta korporativa arrangemang har varit ytterligare en spänning, nämligen när representanter för den organiserade folkbildningen tidigare fördelade statsbidraget mellan sig i Folkbildningsrådet, som då blev ett slags förhandlingsarena (Sjöstrand, 2018). Vi återkommer till detta mer i detalj i nästa kapitel. Generellt kan man dock konstatera att Folkbildningsrådets myndighetsroll alltmer har renodlats sedan 1990-talet. Spänningen märks dock fortfarande, till exempel i syftesparagrafen i Folkbildningsrådets stadgar:

> Folkbildningsrådet har till uppgift att för medlemmarnas räkning fullgöra det som regering och riksdag kräver för att statsbidrag ska utgå till den verksamhet som bedrivs av studieförbund och folkhögskolor (Folkbildningsrådet, 2022a).

Uppdraget kommer från medlemmarna, men handlar om krav som kommer från regering och riksdag. Folkbildningsrådet har alltså samtidigt en myndighetsliknande roll och en roll som representant för den organiserade folkbildningen.

Till Folkbildningsrådets huvuduppgifter hör uppföljning och analys av studieförbundens statsfinansierade verksamhet, med avsikt att ”fullgöra det som regering och riksdag kräver för att statsbidrag ska utgå” (Folkbildningsrådet, 2022a) till den organiserade folkbildningen. Studieförbunden förväntas följa normer och regler med ursprung i den statliga sfären samtidigt som de är baserade i civilsamhället. På den nivån är spänningen alltså påtaglig, kanske ännu mer än tidigare. Även om Folkbildningsrådet alltmer har kommit att domineras av sin roll som myndighetsliknande organ med sektorsansvar finns spänningen också kvar på denna nivå, vilket framgår inte minst av själva organisationsformen ideell förening i kombination med den myndighetsliknande rollen.

Relationen till marknaden

Vid sidan av sina relationer till staten och (det övriga) civilsamhället har studieförbunden i varierande utsträckning också börjat bedriva mer marknadsorienterade verksamheter, som till exempel kurser beställda av företag och organisationer. Många studieförbund äger också själva företag som på olika sätt relaterar till verksamheten. En del forskare har beskrivit detta som att studieförbunden alltmer har tagit formen av organisationskoncerner som innefattar olika typer av organisationer och där den egna folkrörelsekaraktären blandas med uppdrag från offentliga, privata, och ideella organisationer.

Denna utveckling har delvis drivits på av inslaget av New Public Management (NPM) i bidragsgivarnas styrning och i de modeller som använts för utvärdering och uppföljning. Med den terminologi som vi använt ovan kan NPM ses som normer och organisationsmodeller – eller institutionella logiker – inlånade från marknadssfären till den statliga sfären som medel för att uppfylla statliga mål och syften, men med det ibland oönskade resultatet att aktörerna drivs att maximera det som mäts, rapporteras och belönas ekonomiskt (von Essen & Sundgren, 2012; Harding, 2012b; von Essen & Åberg, 2009). För studieförbunden finns ett ovanligt tydligt exempel på detta, nämligen den redan nämnda ”volymjakten”, det vill säga en kultur av att maximera mätbar verksamhetsvolym för att därigenom maximera tilldelningen av offentliga medel.

BILDNING I FOLKBILDNINGEN

Spänningen mellan normer och rolluppfattningar med ursprung i stat, marknad och civilsamhälle återspeglas också i de olika idéer om folkbildning som finns i studieförbunden och i folkbildningspolitiken. Ska folkbildningen förstås som inbäddad i studieförbundens respektive folkrörelsers samhällssyn, politiska ideologier eller religiösa traditioner? Ska den förstås som en del av utbildningspolitiken eller rent av som en utbildningsmarknad? Eller ska den betraktas som ett eget fält med ett eget synsätt på lärande och dess inneboende kvaliteter? (Bjurström, 2013; von Essen & Sundgren, 2012)

Inom studieförbunden har kunskap, färdigheter och värderingar historiskt sett ofta varit förbundna med en bildningssyn som fokuserar på att utveckla olika sätt att förstå och förändra samhället, kulturen och den egna personligheten. Sådana kopplingar är nära förknippade med själva begreppet bildning. Liksom det tyska begreppet *Bildung* anspelar de svenska begreppen bildning och folkbildning ofta på en processuell syn på lärande som en personlig utvecklingsprocess, som inkluderar både världsbild och värderingar, där förutfattade meningar omtolkas och omvärderas. Ytterst kan detta spåras till antika filosofers beskrivning av lärande, vad de beskrev som *paideia* (Amnå & Åström, 2025; Gustavsson, 2013; Gustavsson, 2007; Gadamer, 1975).

Under 1800-talet och början av 1900-talet utvecklades synen på bildning till en föreställning om hur personligheten utvecklades tillsammans med en förmåga till självdisciplinering i mötet med till exempel litteratur, konst och historisk kunskap. I folkrörelsernas bildningsarbete betonades gärna hur denna typ av självdisciplinering och mognad möjliggjorde aktivt

medborgarskap i en demokrati (Hedemark & Lindsköld, 2025; Harding, 2015; Ambjörnsson, 1988).

I den svenska organiserade folkbildningen förstås denna bildningsprocess ofta som kollektiv. Folkbildning blir då en process som sker i en grupp, till exempel en studiecirkel, och ytterst också en del av en större process i en folkrörelse och i samhället som helhet (Amnå & Åström, 2025; Gustavsson, 2007). När perspektiv som inkluderar ideologier, värderingar och världsbilder ingår i de lärandeprocesser som studieförbunden främjar är det knappast överraskande att dessa processer också präglas av sammanhang i olika folkrörelser och organisationer, eller att studieförbunden stödjer sina medlemmar i att artikulera och driva ideologiska perspektiv. Medan många har fokuserat på folkbildningen som kollektiv process har andra fokuserat på den organiserade folkbildningen som ett sammanhang där den enskilda människans bildningsarbete kan främjas. I båda fallen betonas folkbildningens fria och frivilliga natur (Harding, 2015; Harding, 2019; Gustavsson, 2007; Gustavsson, 2013; Bjurström, 2013).

Motsättningar mellan olika bildningssyner

En del av dagens diskussion om den organiserade folkbildningens och studieförbundens egenart och identitet kan förstås i relation till tanken om bildningen som process, och i vilken mån den organiserade folkbildningen har tappat, eller riskerar att tappa, denna egenart. I detta ryms också diskussioner om i vilken mån folkbildningen kan och bör uppdateras i samtiden och för framtiden. Här kan man ana en motsättning mellan bildningssyner som fokuserar på att stödja deltagarnas eller folkrörelsernas fria och frivilliga bildningsprocesser, och sådana som gör den organiserade folkbildningen till ett redskap för statligt fastställda samhälleliga eller nationella intressen.

Det går också att jämföra dagens folkbildningsdiskussion med den bildningssyn som finns i diskussionen om en svensk kulturkanon. Där ligger tonvikten dels på individens kännedom och möte med kulturellt viktiga verk – av kritiker ofta kontrasterad mot en syn som betonar individens upplevelse av verket – dels på hur denna kännedom formar individen som medlem i ett samhälle. I kanonutredningen framhålls hur omfattande kunskapen om klassiker inom konst och litteratur var i stora delar av samhället så sent som i mitten av 1900-talet. Detta ställs i skarp kontrast med dagens situation där allt färre är bekanta med klassikerna, eller ens läser böcker över huvud taget (Harding, 2025; SOU 2025:92).

Kanonutredningens bildningssyn är kanske inte långt ifrån den som Erik Amnå och Eva Åström (2025) tycks syfta på när de i en rapport om bildningssynen i den organiserade folkbildningen nyligen inleder med att konstatera att ”Utan förled som ’folk-’, ’allmän-’ eller ’medborgar-’ dras bildningsbegreppet fortfarande med en tyngande historisk association till bakåtsträvan, elitism och privilegier”.

I rapporten fortsätter Amnå och Åström sedan med att, baserat på intervjuer med folkbildare, återge en för den organiserade folkbildningen typisk processorienterad bildningssyn med tonvikt på bland annat personligt lärande, mening, icke-instrumentellt lärande, gemenskap, identitet och delaktighet. Kontrasten mellan olika bildningssyner, så som den beskrivs av till exempel Amnå och Åström, kan också vara en del av förklaringen till att den organiserade folkbildningen ges en relativt begränsad roll i de förslag som presenterats av utredningen *En kulturkanon för Sverige* (SOU 2025:92), och möjligen också till den nuvarande regeringens jämförelsevis skeptiska hållning till den organiserade folkbildningen.

Studieförbunden i kulturkriget

På senare år har kritiken mot studieförbunden tilltagit och folkbildningen har blivit en av flera frontlinjer i vad som har beskrivits som ett ”kulturkrig”. Det går att diskutera huruvida detta är en lämplig term för att beskriva utvecklingen i Sverige, men det är tydligt att såväl folkbildningen som delar av kulturpolitiken och stödet till det civila samhället har fått en symbolisk betydelse i dessa sammanhang (Harding, 2020; Harding, 2022).

Termen ”kulturkrig” är närmast hämtad från USA, där den myntades av presidentkandidaten Patrick Buchanan i ett tal på Republikanernas partikonvent 1992:

> There is a religious war going on in our country for the soul of America. It is a cultural war, as critical to the kind of nation we will one day be, as was the Cold War itself.

Den har sedan dess använts som beskrivning av de omfattande konflikterna kring grundläggande värderingar i amerikansk politik. Också i Sverige har det de senaste tio åren blivit allt vanligare att tala om ett kulturkrig som kretsat bland annat kring frågor om invandring, integration och brottsbekämpning, men också om kulturpolitiska och civilsamhällespolitiska frågor. Det har handlat om hur historia framställs på museer, urval och tillgång till bibliotek, kulturkanon och *cancellering* i kulturdebatten, men också om stödet till

vissa civilsamhälleliga organisationer (Harding, 2025; Engström m.fl., 2024; Harding, 2022).

Inte minst studieförbunden Ibn Rushd och ABF har mottagit omfattande kritik, inte enbart anklagelser om ekonomiska oegentligheter, utan också om ideologiska och personliga kopplingar till islamism och infiltration från organiserad brottslighet (Amnå, 2019; Egyptson, 2023).

Både när det gäller stödet till den organiserade folkbildningen och till andra delar av civilsamhället har krav rests på att stärka den offentliga kontrollen av vart bidragsmedlen går. Detta märks inte minst i Tidöavtalet, som reglerar samarbetet mellan partierna i den nuvarande koalitionsregeringen och Sverigedemokraterna. Där sägs bland annat följande:

> Systemet för stödet till folkbildningsväsendet ska reformeras. En bred reform behövs av modellen för medelstilldelning och uppföljning inom folkbildningspolitiken för att göra den mer transparent och förutsägbar. I avvaktan på förslagen från den pågående utredningen om uppföljning och kontroll av statsbidraget behövs ytterligare åtgärder för att reformera stödet till folkbildningen. I det sammanhanget ska övervägas om medelstilldelningen ska hanteras av en myndighet i stället för av Folkbildningsrådet. Genom översynen ska folkbildningsväsendet effektiviseras (Tidöavtalet, 2022).

Utredningen i fråga, *Bildning, utbildning och delaktighet – folkbildningspolitik i en ny tid* (SOU 2024:42), föreslog inte något förstatligande av Folkbildningsrådets uppgifter, men utvecklingen har gått mot ökad kontroll och uppföljning. I Tidöavtalet fastslogs också att man ska ”se över vilka åtgärder som kan vidtas för att förhindra att några offentliga medel tillkommer … sammanslutningar som har samröre med islamistiska eller separatistiska intressen” (Tidöavtalet, 2022).

I och med att kontrollen över de statliga medlen tilltar och bidraget ifrågasätts inom regeringsunderlaget ökar spänningen mellan polerna stat och civilsamhälle för folkbildningens del. Det är en spänning som vi kommer att återkomma till när vi går vidare till att diskutera statsbidragssystemets utveckling.

3 Statsbidraget växer fram

År 1880 infördes det första offentliga stödet till studieverksamhet i Sverige. Det innebar att föreningar kunde få bidrag för att anordna offentliga föreläsningar (Edquist, 2006). Detta stöd utökades 1912 då organisationer med minst 20 000 medlemmar kunde få stöd för inköp av böcker till studiecirkelbibliotek. I kraven 1912 ingick att studieverksamheten skiljdes från existerande politiska och fackliga organisationer, vilket ledde till att separata studieförbund bildades, till exempel ABF som bildades samma år. Det ska dock inte tolkas som att studieverksamheten i sig uppstod som en följd av bidraget. Studie- och folkbildningsverksamhet bedrevs i flera organisationer långt tidigare, till exempel i arbetarrörelsen, frikyrkorörelsen och nykterhetsrörelsen, men också i Svenska kyrkan, i den politiska högern och i liberala organisationer (Nordvall, Pastuhov & Arriaza Hult, 2020; Harding, 2013b; von Essen & Åberg, 2009).

Den kanske mest betydande förändringen vad gäller bidrag från nationella myndigheter till den organiserade folkbildningen, efter de första bidragens införande, skedde 1947 då bidragen ökades kraftigt och kom att omfatta inte bara inköp av böcker utan även ersättning till cirkelledare och administration. Detta banade väg för en betydande expansion av studieförbunden som organisationer (Andersson, 1980). Då fastslogs också på nytt att folkbildningsverksamheten skulle vara politiskt och religiöst obunden och att studieförbunden skulle vara självständiga i förhållande till sina grundare. Senare har statens inställning till relationen mellan studieförbund och folkrörelser, och mellan studieförbund och politisk ideologi, varierat. Ofta har den nära relationen till folkrörelserna betonats som någonting positivt, men ibland har i stället oberoende och objektivitet värderats högre (Bjurström & Harding, 2013; von Essen & Åberg, 2009).

Efter 1947 stod staten för hälften av kostnaderna för ledararvoden och studiematerial. År 1963 höjdes bidraget till att stå för 75 procent av

ledararvoden och studiematerial (Johansson, 1986; prop. 1967:85). Utöver detta gav även kommuner och landsting ekonomiskt stöd. Statsbidraget var alltså knutet till verksamhetens omfattning.

År 1981 avskaffades den automatiska kopplingen till verksamhetens omfattning och ersattes av fasta budgetramar. Det innebar att statens andel av bidraget minskade om verksamheten växte mer än de medel som hade avsatts, eller om andra intäkter tillkom. Konsekvensen blev att bidraget i praktiken urholkades: 1981 ökade verksamheten inom studieförbunden med omkring 10 procent, samtidigt som statsbidraget sjönk med cirka 20 procent justerat för inflationen (Arriaza Hult, Larsson & Nordvall, 2024; Bernerstedt, 2022).

Den kulturpolitik som hade byggts upp under mitten av 1900-talet hade framför allt fokuserat på professionellt producerade kulturyttringar. Under 1960-talet fick diskussionen om medborgarnas kulturutövande emellertid ny aktualitet, och när de första övergripande målen för statens kulturpolitik formulerades i 1974 års kulturpolitiska proposition ingick målet att ”Kulturpolitiken skall ge människor möjligheter till egen skapande aktivitet och främja kontakt mellan människor” (prop. 1974:28; Frenander, 2014).

I samma proposition, och i den föregående utredningen, konstaterades att arbetet med att ge människor möjlighet till egen skapande aktivitet bäst kunde hanteras av studieförbunden. I det syftet inrättades senare ett nytt bidrag till studieförbundens kulturverksamhet. Till en början var detta enbart en försöksverksamhet, men med tiden utvecklades det till det som nu kallas kulturprogram, och till studieförbundens kulturverksamhet i bredare mening. Detta hanterades då av den nyinrättade myndigheten Statens kulturråd, medan större delen av det övriga statsbidraget till folkbildningen fortsatte att hanteras av Skolöverstyrelsen (Harding m.fl., 2013; Viirman, 2011; Hartman, 2003; prop. 1974:28).

FOLKBILDNINGSRÅDET OCH BIDRAGSÖVERSYNERNA

Fram till 1991 var det Skolöverstyrelsen och Kulturrådet som ansvarade för tillsyn och beslut om ekonomiskt stöd till folkbildningen (Larsson & Nordvall, 2010). När Skolöverstyrelsen lades ner 1991, i och med att skolan kommunaliserades, bildades Folkbildningsrådet som fick ansvaret för att fördela statsbidraget till folkbildningen. I 1991 års folkbildningsproposition (prop. 1990/91:82) betonades att staten inte ska styra folkbildningens mål och syften, utan att en tydlig gräns ska finnas mellan statens bidrag och folkbildningens egna mål. Detta har beskrivits som en självförvaltningsmodell, det

vill säga att den organiserade folkbildningen via Folkbildningsrådet ansvarar för fördelningen av statsbidraget till folkbildningen. Det är också detta som vi har beskrivit som en korporativistisk organisationsform.

Det är också från och med 1991 som såväl studieförbund som folkhögskolor får statsbidrag utifrån fyra syften som anges i förordningen om statsbidrag till folkbildningen (SFS 2015:218).

Den nuvarande förordningen anger att statens stöd till folkbildningen ska bidra till att

1. stödja verksamhet som bidrar till att stärka och utveckla demokratin
2. bidra till att göra det möjligt för en ökad mångfald människor att påverka sin livssituation och skapa engagemang att delta i samhällsutvecklingen
3. bidra till att utjämna utbildningsklyftor och höja bildnings- och utbildningsnivån i samhället
4. bidra till att bredda intresset för och öka delaktigheten i kulturlivet.

Enligt Mats Bernerstedt (2022) sammanfattade Folkbildningsrådet det system för bidrag till studieförbunden som infördes 1991 som schabloniserat med en fast och en rörlig del, med syfte att främja kvalitetsutveckling och ge stöd till prioriterade grupper. Tre principer för bidragsfördelning fastställdes: aktualitetsprincipen (att utgå från aktuell verksamhet), skadelöshetsprincipen (att undvika stora förändringar) och frysningsprincipen (att ta hänsyn till tidigare frysning av bidrag). Efter diskussioner infördes 1994 även principer om frihet, kvalitet, kvantitet och stabilitet i systemet.

År 2001 genomfördes nya förändringar i bidragssystemet. Bakgrunden var bland annat en urholkning av statsbidraget och en ökning av verksamhet. Denna situation bidrog till en farhåga att studieförbunden inte skulle kunna planera långsiktigt eller säkerställa att det fanns ett samband mellan statens syften med stödet till folkbildningen och den genomförda verksamheten. Förändringarna syftade till att bidra till mer stabila regler, långsiktighet, målorientering och kvalitetssäkring (Bernerstedt, 2022).

Efter sex år med frysta bidrag infördes 2007 ett mer flexibelt bidragssystem som skulle kombinera stabilitet med fokus på kvalitet. Anledningen var att den tidigare frysningen hade fått oönskade effekter. Den nya mer flexibla fördelningsmodellen som infördes 2007 syftade till att komma bort från studietimmar som mått för fördelning och stärkte kulturprogrammens roll. Folkbildningsrådets fördelningsmodell skulle även gälla studieförbundens interna bidragsfördelning. Krav på egenkontroll infördes, med

årlig granskning av minst fem procent av verksamheten. Anordnarskap blev ett centralt begrepp, som innebar ansvar för pedagogik, ledargodkännande och att inte överlåta ansvar till samverkansparter (Bernerstedt, 2022).

Trots förändringarna kvarstod kritik mot systemet, inte minst internt inom folkbildningen. Det hörde till modellens grundförutsättningar att en begränsad summa pengar skulle fördelas på ofta växande verksamhet. Studieförbunden hade alltså tydliga ekonomiska incitament att öka volymen av rapporterad verksamhet för att få samma fördelning, vad som i rapporten beskrivits som en ”volymjakt”. Samtidigt var incitamenten för att utveckla verksamheten kvalitativt betydligt mindre tydliga (Sjöstrand, 2018).

Delvis relaterad till diskussionen om ”volymjakten” pågick en diskussion om i vilken utsträckning bidragssystemet också påverkade fördelningen mellan de olika verksamhetsformerna studiecirkel, annan folkbildning och kulturprogram (Sjöstrand, 2018). Ända sedan slutet av 1990-talet hade antalet rapporterade kulturprogram ökat samtidigt som studiecirklarna minskade i antal. Under perioden 2002 till 2012 bestod ökningen av mängden kulturprogram i stor utsträckning av dels föreläsningar (vilka i egenskap av framträdanden inför publik räknades som kulturprogram), dels kulturprogram inom området sång och musik. Den senare ökningen kunde också kopplas samman med att också studiecirklar i musik blev en allt större del av många studieförbunds verksamhet. Ämnesgruppen ”Konst, musik och media” utgjorde 61 procent av det totala antalet studiecirkeltimmar 2012. Kulturverksamheten, och därmed statens syfte att ”bidra till att bredda intresset för och öka delaktigheten i kulturlivet”, blev alltså mer central (Harding m.fl., 2013).

År 2009 inleddes en ny process med att revidera modellen för fördelning av statsbidrag till studieförbund. Detta skedde efter kritik från studieförbunden själva, och den granskning som Riksrevisionen rapporterat 2004 (Riksrevisionen, 2004). Kritiken handlade främst om ”volymjakten”, och inte minst om kulturprogrammen, eftersom det ansågs vara enklare att arrangera sådana än studiecirklar eller annan folkbildning. Riksrevisionens granskning påtalade även att det var svårt för nya aktörer att etablera sig, samt att det fanns stora skillnader mellan studieförbund i bidrag per studietimme. Även studieförbunden uttryckte ett tilltagande missnöje med att det totala bidraget per genomförd studietimme skilde sig betydligt mellan studieförbunden, vilket uppfattades som orättvist.

I propositionen *Lära, växa, förändra* (prop. 2005/06:192) föreslog regeringen att kvalitet skulle integreras i modellen för statsbidragets fördelning.

Erik Sjöstrand (2018) har analyserat denna process i sin avhandling där han understrukit att önskemål från flera olika håll behövde vägas samman. Bland studieförbunden handlade det inte minst om hur stort det så kallade grundbidraget skulle vara. Grundbidraget utgjorde en fast del, beräknad utifrån genomsnittet av de statsbidrag som betalats ut under tidigare år. Vissa studieförbund ville behålla nivån på 60 procent, eller till och med sänka den, medan andra förespråkade en höjning till 75 procent eller mer.

År 2012 hade processen lett fram till en ny revidering av bidragssystemet. Detta system var mer stabilt, eller trögrörligt om man så vill, än det föregående. Grundbidraget utökades till 75 procent och beräknades på samma sätt som tidigare. Studieförbunden skulle för varje tvåårsperiod redogöra för hur man arbetat för att uppfylla intentionerna med grundbidraget. Dessutom stärktes skrivelsen om anordnarskap och en gräns sattes för hur många studiecirkeltimmar en grupp kunde bedriva studier – 480 timmar per år (Bernerstedt, 2022).

I regeringens folkbildningsproposition (prop. 2013/14:172) *Allas kunskap – allas bildning* formulerades för första gången ett explicit mål för folkbildningspolitiken: ”Folkbildningen ska ge alla möjlighet att tillsammans med andra öka sin kunskap och bildning för personlig utveckling och delaktighet i samhället.” Denna formulering, som fortfarande gäller, innehåller knappast några nyheter i fråga om politikens inriktning, men det faktum att målet formulerades explicit kan tolkas som att staten återigen började tydliggöra sina motiv för stödet i termer av vad politiken ska uppnå på ett plan som är mera övergripande än var och ett av de fyra syftena med stödet.

Efter en längre översynsprocess infördes 2017 ett nytt bidragssystem med syfte att tydligare knyta an till det ovan nämnda folkbildningspolitiska målet och statens syften. Bidragsdelar för tillgänglighet, unika deltagare och personer med kort utbildningsbakgrund stärktes, och ett organisationsbidrag infördes, delvis baserat på lokal närvaro. Verksamhetsformerna behölls, med vissa justeringar, bland annat att publikkravet för kulturprogram modifierades. Således blev systemet mer flexibelt och volymförändringar kunde snabbare påverka bidragsfördelningen (Bernerstedt, 2022).

Tabell 1 på nästa sida visar en kort sammanfattning av de tidigare översyner av bidragssystemet för studieförbunden som genomförts sedan Folkbildningsrådet bildades 1991.

De bidragssystem som har varit i bruk sen början av 1990-talet och fram till helt nyligen kan generellt karaktäriseras som volymbaserade, det vill

TABELL 1. Folkbildningsrådets tidigare översyner av bidragssystemet för studieförbunden (Bernerstedt 2022)

År	Förändringar
1991 – Reformen	Folkbildningsrådet bildas och tar över ansvaret för att fördela statsbidraget. Tre principer införs: aktualitet, skadelöshet och frysning. Bidragssystemet beskrivs som schabloniserat och syftar till att främja kvalitet samt stödja prioriterade grupper.
1994 – Färdiga principer	Nya principer tas fram: frihet, kvalitet, kvantitet och stabilitet – där kvantitet inte ses som motsats till kvalitet.
2001 – Sex års frysning	Nytt system införs för ökad långsiktighet och flexibilitet. Ett basbidrag, utvecklingsbidrag och målgruppsbidrag införs. Trots ambitioner om kvalitet kvarstår volymfokus.
2007 – Rörlig fördelningsmodell införs	Ett mer flexibelt system lanseras efter kritik mot frysningen. Kulturprogram ges större vikt och egenkontroll införs. Anordnarskap blir ett nyckelbegrepp.
2012 – Mindre rörlig modell	Ett mindre rörligt system återinförs. Grundbidraget förstärks och studiecirkeltimmar per cirkel begränsas till max 480 per år.
2017 – Åter till rörlig fördelningsmodell, fokus på flexibilitet	Ny modell kopplar statsbidraget tydligare till statliga mål. Fokus läggs på tillgänglighet, korttidsutbildade och unika deltagare. Organisationsbidrag införs, delvis baserat på lokal närvaro.

säga huvuddelen av statsbidraget har fördelats på basis av inrapporterade verksamhetsvolymer. De olika verksamhetsformerna studiecirklar, kulturprogram och annan folkbildningsverksamhet har legat till grund för en kvantitativ beräkning av fördelningen av större delen av statsbidraget.

Fördelningen av statsbidraget mellan studieförbunden har varit föremål för återkommande diskussion, i synnerhet inom studieförbunden, mellan dem och i Folkbildningsrådets styrelse, som beslutar om organisationens verksamhet och fördelning av statsbidrag. Det är i detta sammanhang som organisationsforskaren Erik Sjöstrand (2018) har beskrivit hur Folkbildningsrådets styrelse framtill 2014 kunde förstås som en förhandlingsarena där medlemsorganisationerna som företrädare för den organiserade folkbildningens olika delar kom överens om modeller för bidragets fördelning. Detta betonar Folkbildningsrådets civilsamhälleliga karaktär, medan organisationen senare kan ha rört sig i en mer myndighetsliknande riktning.

I juni 2021 fattade Folkbildningsrådets styrelse ett beslut om en ny översyn av statsbidragssystemet för studieförbund. I Folkbildningsrådets egen sammanställning av tidigare översyner av bidragssystem, skrivs att det fanns ett yttre tryck för att reformera systemet (Bernerstedt, 2022). De felaktiga utbetalningar

som upptäckts 2019 och som fick mycket uppmärksamhet i media ledde till att Folkbildningsrådet i en åtgärdsplan från 2021 lovade reformer. Översynen motiverades också utifrån att tidigare regeringar och Riksrevisionen hade efterfrågat mer kvalitativa fördelningsgrunder – något som bara delvis dittills hade förverkligats (Folkbildningsrådet, 2024b; Bernerstedt, 2022).

År 2022 kom Riksrevisionen med ännu en granskning, vars slutsats var att det fanns brister i kontroll och uppföljning i alla led – från studieförbundens hantering av statsbidrag till Folkbildningsrådets och regeringens styrning (Riksrevisionen, 2022). Tillsammans med de brister som Folkbildningsrådet själva identifierat, kan denna granskning också förstås som ytterligare en drivkraft för att ta fram ett nytt bidragssystem för studieförbunden.

EN NY BIDRAGSMODELL

Folkbildningsrådet lade fram ett nytt statsbidragssystem till studieförbunden under 2023. Systemet började gälla 2024 och styr bidragsfördelningen från den 1 januari 2025. Det nya systemet kan ses i ljuset av denna ambition – att stärka kvalitativa aspekter av folkbildningsverksamheten i fördelningen av statsbidraget (Folkbildningsrådet, 2024b). Genom att införa kvalitativa element som underlag till bedömning förväntas modellen ge utrymme för studieförbunden att utveckla sina särpräglade profiler och fördjupa verksamhet inom olika områden utifrån sin profil, sina egna mål och samhällets behov. Bidragsmodellen har även lyfts fram som något som skulle kunna främja innovation och nytänkande (Folkbildningsrådet, 2024c).

En annan förändring är att bidragsandelen bestäms på treårsbasis i stället för ett år i taget, vilket förväntas ge en stabilare ekonomisk situation för studieförbunden och positiv påverkan på kvalitetsarbetet (Folkbildningsrådet, 2024b).

Den nya statsbidragsmodellen för studieförbunden baseras på fem kvaliteter. Ett studieförbund ska arbeta med dessa kvaliteter utifrån profil, idégrund och verksamhetsmål. Kvaliteterna är utgångspunkter för Folkbildningsrådets uppföljning, utvärdering och bedömning av studieförbundets verksamhet (Folkbildningsrådet, 2023a). De fem kvaliteterna är:

1. *bildning*
2. *demokrati och delaktighet*
3. *utbildning*
4. *civilsamhälle*
5. *kulturliv.*

Villkor och fördelning

Modellen för statsbidrag till studieförbund kan delas upp i två delar: villkor respektive fördelning (Folkbildningsrådet, 2023a; Bernerstedt, 2022). Villkoren beskriver hur verksamhet ska bedrivas i enlighet med statsbidragsförordningen och Folkbildningsrådets anvisningar. Det finns två typer av villkor: grundläggande villkor och verksamhetsvillkor.

De grundläggande villkoren kan förstås som krav på hur ett studieförbund bör vara organiserat, samt hur ekonomisk redovisning och uppföljning bör hanteras (Folkbildningsrådet, 2023a). Det handlar till exempel om att studieförbunden måste ha en ansvarig styrelse, bestå av minst tre medlemsorganisationer och bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete.

Verksamhetsvillkoren handlar om vilken typ av verksamhet statsbidraget får användas till. Här klargörs att studieförbund har ansvar vid samverkan med föreningar, för kostnader och för pedagogiken. Dessutom specificeras vilka verksamhetsformer som är bidragsberättigade: studiecirkel, annan folkbildning och kulturprogram, samt vilka kriterier som behöver uppfyllas för att en verksamhet ska räknas som någon av dessa. Inom verksamhetsvillkoren beskrivs även övriga avgränsningar och vilka skyldigheter för rapportering av verksamhet som finns. Bidrag får endast täcka kostnader för folkbildning, och allmänt föreningsstöd är inte tillåtet. Studieförbunden är även skyldiga att bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete för att säkerställa att verksamhet uppfyller statens syften. I verksamhetsvillkoren beskrivs också hur kontroll och uppföljning ska gå till (Folkbildningsrådet, 2023a).

Fördelning av statsbidraget

Fördelningen av statsbidraget till studieförbund är den del som främst genomgått en förändring inom ramen för det nya statsbidragssystemet. Den nya fördelningsmodellen kallas för ett kvalitetsbedömningssystem, där varje förbund bedöms utifrån sina mål, profiler och tidigare måluppfyllelse (Folkbildningsrådet, 2023a). Varje studieförbund tilldelas en andel av bidraget för tre år i taget. Andelen kan justeras vid allvarliga brister, om nya aktörer tillkommer eller om förutsättningarna förändras (Folkbildningsrådet, 2023a). Fördelningsmodellen bygger på indikatorer som kan vara både kvalitativa och kvantitativa. Det finns för närvarande 26 indikatorer som är kopplade till de fem kvaliteterna (Folkbildningsrådet, 2023b; Folkbildningsrådet, 2023c).

Kvaliteten *Bildning* handlar om att säkerställa att folkbildningen når brett, håller hög pedagogisk kvalitet och bygger på deltagarnas engagemang. Detta

mäts bland annat genom hur stor del av befolkningen i olika kommuner som deltar i verksamheten, om alla nya ledare får en kvalitativ introduktion till folkbildningspedagogik och i vilken omfattning arrangemangen leds av utbildade ledare. Att studiecirkeln ska vara en bärande form i verksamheten speglas också i mätningar av dess andel i förhållande till övrig verksamhet.

Kvalitet inom *Demokrati och delaktighet* innebär att studieförbunden ska främja demokratiska arbetsformer och tillgängliga lärmiljöer. Detta omfattar insatser för att stärka föreningslivet, deltagarnas upplevelse av inflytande och inkludering samt i vilken utsträckning grupper med kort utbildning, utrikes födda och personer med funktionsnedsättning nås av verksamheten. Verksamhetens förmåga att vara inkluderande och attraktiv ska framträda både i möten mellan människor med olika bakgrund och i inflödet av nya deltagare.

Kvalitet inom *Utbildning* innebär att folkbildning bidrar till ett livslångt och inkluderande lärande. Det mäts genom deltagarnas åldersfördelning, hur riktade studiecirklar når grupper som ofta står längre från arbetsmarknaden samt hur många personer i arbetsför ålder med kort utbildning som deltar. Antalet individer och ämnesområden som omfattas av validering visar hur studieförbunden validerar informellt lärande och stärker individens kompetens.

Kvalitet i relation till *Civilsamhälle* handlar om hur studieförbunden stärker demokratin genom stöd till det ideella föreningslivet. Det inkluderar ledarnas utbildningsnivå, utbildnings- och utvecklingsinsatser riktade till föreningar samt hur samarbeten med föreningar upplevs. Det inkluderar också hur studieförbunden kan möta behov hos nybildade föreningar och sociala rörelser.

Kvalitet i relation till *Kulturliv* speglar studieförbundens bidrag till ett rikt och tillgängligt kulturutbud. Det mäts genom hur väl både kulturprogram och gruppverksamhet erbjuds på lokal nivå, balansen mellan egna kulturarrangemang och samverkansprogram och mångfalden av kulturformer i utbudet. Geografisk spridning av deltagande, graden av yrkesverksamma medverkande samt antalet arvoderade kulturledare ska visa på både tillgänglighet och folkbildningens roll som plattform för kulturskapande.[3]

Indikatorerna kompletteras med bakgrundsmått

I kvalitetsbedömningssystemet används också bakgrundsmått för att på ett balanserat sätt bedöma resultaten från indikatorerna. De fungerar som

3 Se Bilaga 2 för en mer detaljerad genomgång av de olika indikatorerna och dess koppling till de fem verksamhetskvaliteterna.

jämförelsetal, eller för att bedöma enskilda studieförbunds kapacitet och risk, i samband med bedömningen av indikatorernas utfall. Specifika bakgrundsmått som nämns i relation till olika indikatorer inkluderar studieförbundens kapacitet i förhållande till hur brett de når befolkningen, den totala andelen av befolkningen som nås per kommun, för att förstå folkbildningens räckvidd, samt utvecklingen över tid för studiecirklarnas längd och antalet deltagare per cirkel, för att ge kontext till studiecirkelns funktion.

Relationen mellan bakgrundsmått och indikatorer innebär att indikatorerna mäter specifika aspekter av kvalitet och verksamhet, medan bakgrundsmåtten ger en bredare kontext för att tolka dessa mätningar. Ett exempel är indikatorn ”Bred folklig rörelse” som mäter andelen unika deltagare per kommun; här ska bedömningen beakta bakgrundsmått som studieförbundets kapacitet och den totala andelen av befolkningen som nås per kommun. Detta syftar till att säkerställa att bedömningen av kvalitet tar hänsyn till de specifika förutsättningar och den bredare kontext som varje studieförbund verkar inom.

Utifrån dessa fem kvaliteter är grunden i fördelningsmodellen att studieförbunden ska göra ett verksamhetsåtagande. I detta verksamhetsåtagande ska studieförbunden beskriva sin profil, göra en omvärldsanalys och beskriva hur dessa ansluter till de fem kvaliteterna som beskrivits ovan (Folkbildningsrådet, 2023a). Verksamhetsåtagandet ska också innehålla en verksamhetsram, en självvärdering av måluppfyllelse för den kommande treårsperioden och en självvärdering utifrån en risk- och sårbarhetsanalys. Utifrån detta verksamhetsåtagande ska Folkbildningsrådet ta fram ett bedömningsunderlag som även inkluderar resultat av uppföljningar och granskningar samt en egen risk- och sårbarhetsanalys (Folkbildningsrådet, 2023a). Utifrån bedömningsunderlaget gör Folkbildningsrådet en helhetsbedömning med stöd av en extern bedömargrupp. Denna bedömning tar utgångspunkt i fem huvudfrågor:

1. På vilket sätt och i vilken grad innehåller verksamheten de kvaliteter som ingår i verksamhetens kvaliteter?
2. Hur bidrar studieförbundets profil till hög kvalitet i folkbildningsverksamheten?
3. Hur förvaltar och utvecklar studieförbundet den upparbetade verksamhetens omfattning?
4. Hur relevant är studieförbundets verksamhetsåtagande och i vilken grad har studieförbundet kapacitet att genomföra det?
5. Är verksamheten av sådan kvalitet att den har förutsättningar att bidra till att uppfylla statens syften med statsbidraget?

Utifrån denna helhetsbedömning bestämmer Folkbildningsrådet en bidragsandel för varje studieförbund, vilket meddelas i ett yttrande (Folkbildningsrådet, 2023a). Studieförbunden mottog ett sådant yttrande för första gången den 4 september 2024 (Folkbildningsrådet, 2024d).

Studieförbunden ska sedan genomföra sin verksamhet i enlighet med sitt verksamhetsåtagande och Folkbildningsrådet följer upp arbetet med årliga mål- och resultatdialoger samt med jämförande utvärderingar. Det är implementeringen av denna modell som utgör fokus för den undersökning som presenteras i denna rapport. Innan vi går vidare till nästa kapitel, där studiens teoretiska utgångspunkter förklaras, är det emellertid väsentligt att ge en översikt av studieförbundens ekonomi.

STUDIEFÖRBUNDENS EKONOMI

Statsbidraget till folkbildningen uppgår nästan till 4 miljarder kronor, som fördelas till folkhögskolor och studieförbund. År 2024 fördelades 1,52 miljarder till studieförbunden, vilka i sin tur fördelar bidraget vidare till sina lokalavdelningar. Statsbidraget står för en betydande del av studieförbundens totala intäkter (Folkbildningsrådet, 2024e; Sjöstrand, 2018). I sina verksamhetsåtaganden för åren 2025 till 2027 har studieförbunden angett vilken andel av de totala intäkterna som statsbidraget uppgår till. Andelarna ligger mellan 17 och 57 procent, med ett medelvärde på 30 procent (Folkbildningsrådet, 2024f). Skulle Ibn Rushd, studieförbundet med högst andel, plockas bort ur jämförelsen skulle medelvärdet ligga på 27 procent (Folkbildningsrådet, 2024f).

Utöver statsbidraget får studieförbunden även offentliga bidrag från regioner och kommuner. Samtliga regioner bidrar ekonomiskt, medan kommunernas stöd varierar och vissa kommuner inte ger något bidrag alls. År 2023 stod regionbidragen för cirka 8 procent och kommunbidragen för cirka 10 procent av studieförbundens totala intäkter på den lokala nivån (Folkbildningsrådet, 2024e).

Statsbidraget får endast användas till bidragsberättigad verksamhet, det vill säga verksamhet som uppfyller verksamhetsvillkoren för statsbidraget – med andra ord, som studiecirkel, annan folkbildningsverksamhet eller kulturprogram. Förutom bidragsberättigad folkbildningsverksamhet kan studieförbund även organisera annan verksamhet, och både motta bidrag från huvudmän och finansiera den via deltagaravgifter. Deltagar- och medlemsintäkter är över huvud taget en viktig finansieringskälla och stod för 19 procent av de totala lokala intäkterna 2023 (Folkbildningsrådet, 2024e).

Studieförbunden har under de senaste åren påverkats av att de offentliga bidragen har minskat. Framför allt handlar det om att regeringen under 2024 sänkte statsbidraget till studieförbunden med 250 miljoner kronor. Denna neddragning fortsatte 2025 med ytterligare 100 miljoner kronor och 150 miljoner kronor för 2026, vilket alltså resulterar i en sänkning på 500 miljoner kronor.

I rapporten *Studieförbundens ekonomi 2023* påtalas att de offentliga bidragen från stat, region och kommun sjönk med 345 miljoner kronor mellan 2022 och 2023, det vill säga innan nedskärningen 2024 (Folkbildningsrådet, 2024e). Även i rapporten *Nedskärningarnas konsekvenser* som jämför åren 2023 och 2024 och bygger på enkätsvar, framgår att de totala anslagen till studieförbundens lokalavdelningar minskat med 12 procent. Minskningen beror främst på att de statliga bidragen skurits ned med omkring 16 procent. Samtidigt har region- och kommunbidragen varit relativt oförändrade mellan 2023 och 2024 – regionala anslag ökade med 3 procent, medan kommunala minskade med 1 procent. Totalt sett kompenserar alltså inte de lokala bidragen för de statliga neddragningarna (Folkbildningsrådet, 2025a). Eftersom olika regioner och kommuner har olika förutsättningar och agerar olika har skillnaderna i studieförbundens villkor runt om i landet ökat.

4 Ett institutionellt perspektiv på studieförbundens förändringsarbete

Studieförbundens verksamhet präglas av mångfacetterade och ofta motstridiga förväntningar. För att analysera dessa förväntningar och de sätt på vilka studieförbunden hanterar dem, tar vi utgångspunkt i institutionell teori, med särskilt fokus på institutionell komplexitet och institutionella logiker. Under det senaste årtiondet har detta teoretiska ramverk återkommande visat sig användbart för studier av civilsamhällets organisationer (Robertsson, 2021; Kvarnström, 2016).

INSTITUTIONELL KOMPLEXITET

Institutionell teori växte fram under andra hälften av 1900-talet som en reaktion mot den dåvarande synen på organisationer som rent rationella, maskinliknande aktörer. Inom den nya teoribildningen betonades i stället betydelsen av normer, traditioner, förväntningar och konflikter inom organisationen och i dess omgivning (Selznick, 1984). Studier visade att organisationer i praktiken inte enbart agerar utifrån strategiska mål, medel och kalkyler för maximal effektivitet utan också utifrån vad som anses vara passande i den bransch där de verkar (March & Olsen, 1998). Det kan till exempel handla om att följa de senaste trenderna eller att imitera de organisationer i branschen som anses vara mest framgångsrika (DiMaggio & Powell, 1983).

De arbetssätt och formella strukturer (regler, rutiner och policyer) som anammas är inte nödvändigtvis de som är mest effektiva för organisationens interna arbete utan kan också fylla funktionen att ge organisationen legitimitet, alltså att uppfattas som trovärdig, vilket i sin tur är nödvändigt för framgång. Vid behov kan organisationer också särkoppla de formella strukturerna från den faktiska praktiken. Med särkoppling menas att man säger att man gör på ett sätt (för att få legitimitet) men i själva verket gör på ett annat sätt (för att uppnå effektivitet) (Meyer & Rowan, 1977). Detta kan låta oärligt, men

är i själva verket helt nödvändigt för organisationer som agerar under komplexa förhållanden och motstridiga krav (Brunsson, 2002).

En institution kan definieras som en uppsättning normativa och regulativa strukturer eller symboliska system som uttrycker en kollektiv uppfattning. Dessa uppfattningar kan vara mer eller mindre uttalade och tydliga, men de skapas, upprätthålls och förändras i interaktionen mellan människor. Institutioner är alltså socialt konstruerade men tas ofta för givna och ordnar människors samvaro. De internaliseras genom exempelvis uppfostran, socialisation, utbildning och professioner. På så vis påverkar institutioner både tänkande och handlingar utan att vi nödvändigtvis reflekterar över det, eftersom de flesta delar dem. De begränsar och formar organisationers och individers preferenser och möjliga handlingsalternativ, men är samtidigt en produkt av mänskligt handlande (Berger & Luckmann, 1966).

Institutionella logiker utgör vidare en slags ordningsregler för lämpligt handlande och tänkande. Organisationsforskarna Patricia H. Thornton, William Ocasio och Michael Lounsburry (2012), som varit tongivande i utvecklingen av denna teoribildning, menar att institutioner över tid kommer att hänga samman och forma särskilda ordningar associerade med vissa samhällssfärer och dess organisationer. Var och en av dessa ordningar har sin egen institutionella logik, alltså vad som för människor framstår som logiskt att tänka och göra.

Institutionell komplexitet innebär en utgångspunkt i att flera institutionella logiker samexisterar och utgör ett naturligt tillstånd som organisationsmedlemmar har att hantera på daglig basis (Greenwood m.fl., 2011). I denna hantering blir översättning en central process (Robertsson, 2021; Kvarnström, 2016; Czarniawska, 2015). Organisationsmedlemmar navigerar i den institutionella komplexiteten genom att kontinuerligt balansera olika institutionella logiker i sitt dagliga arbete genom att agera översättare som anpassar språk, argument och framtoning till olika mottagare. De förhandlar strategiskt och reflekterar över vad som är lämpligt i olika sammanhang för att upprätthålla organisationens legitimitet. Det handlar alltså om att förstå och anpassa sig till olika logikers krav och språk – även när flera logiker är verksamma samtidigt.

INSTITUTIONELLA LOGIKER I STUDIEFÖRBUNDENS VARDAG

Vår analys utgår ifrån fem institutionella logiker som vi anser är särskilt relevanta att beakta när man ska kartlägga den institutionella komplexitet som

präglar studieförbunden och övergången till det nya statsbidragssystemet. Dessa har vi identifierat, namngett och anpassat till det aktuella sammanhanget, inspirerade av Thornton m.fl. (2012): *folkrörelselogik*, *statlig logik*, *marknadslogik*, *managementlogik* och *bildningslogik*.

Folkrörelselogik – frihet, värdegrund, ideellt engagemang

Folkrörelselogiken hämtar sina normer från föreningslivet och dess organisering. Denna institutionella logik kan ses som en variant av det Thornton m.fl. (2012) kallar gemenskapslogik, där värden som sammanhållning, tillit, engagemang och ideologisk samhörighet betonas, men med en speciell tonvikt på de demokratiska strukturer och funktioner som föreningslivet traditionellt har haft i det svenska samhället.

Studieförbundens historiska koppling till folkrörelser och det fortsatt nära bandet till föreningslivet gör att normer från dessa världar sätter sin prägel på den verksamhet som bedrivs. Några centrala normer och kännetecken är här gemenskap, ideellt engagemang, bred delaktighet, demokratiska processer, lokal förankring och decentralisering. I det vardagliga arbetet kan det till exempel handla om att prioritera verksamhet med koppling till grundar- och medlemsorganisationer, att värna den egna organisationens demokratiska struktur, att hjälpa andra att starta föreningar och att betona sin roll som ideologisk och samhällsförändrande kraft.

Statlig logik – planering, rapportering, samhällsnytta

Den statliga logiken lägger fokus på studieförbundens roll som uppbärare av statligt stöd och de förväntningar som detta bär med sig, både när det gäller verksamhetsinriktning och rapportering. Denna institutionella logik drivs av värden såsom regelefterlevnad, korrekthet och transparens, men också samhällsnytta och omfördelning av resurser till prioriterade grupper, alltså verkställande av statlig politik.

Eftersom studieförbundens verksamhet till stor del finansieras genom offentliga medel kan de sägas vara sammanflätade med den offentliga administrationen. Detta har också ett inflytande över kulturen på studieförbunden, alltså att en statlig logik påverkar människors sätt att tänka och handla. Statlig logik framträder inte bara i direkt anpassning till statliga uppföljningssystem utan också i byråkratiska processer utvecklade av studieförbunden själva och Folkbildningsrådet, till exempel det nya statsbidragssystemet.

Marknadslogik – konkurrens, resultat, effektivitet

Marknadslogik härrör från näringslivets normer och innebär värden som konkurrenskraft, effektivitet, resultatorientering, affärsmässighet och innovation. Studieförbunden har sedan 1990-talet alltmer börjat agera som aktörer på en marknad, till exempel genom att konkurrera med varandra och andra utbildningsaktörer om deltagare, samt driva affärsverksamheter vid sidan om folkbildningsverksamheten (von Essen & Sundgren, 2012).

När marknadslogiken får genomslag i organisationerna riktas uppmärksamheten mot att utveckla verksamheter som ger tydlig utdelning, antingen i form av stora deltagarvolymer i konkurrens med varandra eller genom alternativa inkomstkällor som avgifter och uppdragsfinansiering i konkurrens med andra aktörer på marknaden. Detta förhållningssätt gör studieförbunden anpassningsbara och konkurrenskraftiga, men riskerar samtidigt att hamna i konflikt med folkbildningens idéburna tradition.

Managementlogik – centralisering, standardisering, måluppfyllelse

Managementlogiken innebär idéer om effektivitet, standardisering, hierarkisk struktur, ansvarsfördelning, måluppfyllelse samt uppföljning. Denna institutionella logik kan ses som en variant av vad Thornton m.fl. (2012) benämner som en företagslogik, men här anpassad efter den ideella sektorns villkor. *Management* lånar vi från engelskan och används ofta i svenskan eftersom svenska översättningar såsom ledning eller styrning inte helt fångar dess hela innebörd. Ordet kan definieras som att leda och organisera uppgifter för att nå ett mål. Det innefattar bland annat att utforma en organisation eller ett projekts strategi och samordna personalens insatser för att uppnå målen med hjälp av tillgängliga resurser. Fokus ligger just på att uppnå specifika mål så effektivt som möjligt, till exempel maximal kvalitet på minsta möjliga tid eller till minsta möjliga kostnad. För att uppnå detta söker man ofta strömlinjeforma processer samt undvika hemmasnickrade lösningar och beroende av specifika individer. Man eftersträvar professionalitet och skalbarhet (att ett arbetssätt ska kunna skalas upp och användas i fler sammanhang).

I takt med att studieförbunden har ställts inför ökad granskning av sina ekonomiska förehavanden har de också utvecklat interna rutiner som kan svara mot de ökande kraven. Inspiration från sådana rutiner har ofta kommit från företagsvärldens metoder och tankesätt kring ledning och styrning. Inom studieförbunden har managementlogiken framför allt ett inflytande över administrationen och redovisningen snarare än över kärnverksamheten.

Bildningslogik – folkbildarnas pedagogiska expertis

Bildningslogik utgör en form av det Thornton, Ocasio och Lounsburry (2012) identifierar som en professionell logik, grundad i expertis, yrkesnormer och kvalitetssäkring i relation till etablerade standarder. Denna institutionella logik blir här knuten till det pedagogiska kunnande som studiecirkelledare och annan personal inom studieförbunden (och folkhögskolorna) bär upp.

Bildningslogiken betonar därmed frihet, frivillighet, och att deltagarnas egna intressen och behov ska vara styrande för lärandeprocessen. Kärnan är att människor tillsammans får möjlighet att reflektera, omtolka förutfattade meningar och forma sin världsbild, vilket inkluderar ideologier och värderingar. Vidare utgör denna institutionella logik ett djupt förankrat system av värderingar, normer och praktiker som genomsyrar studieförbundens kärnverksamhet, med fokus på processorienterat lärande för personlig utveckling och delaktighet i samhället (till exempel Amnå & Åström, 2025; Bjurström, 2013; Gustavsson, 2007).

HUR VI ANVÄNDER TEORIN I ANALYSEN

I detta kapitel har vi definierat och beskrivit fem institutionella logiker och de stundtals motstridiga normer, idéer, språkbruk och arbetssätt som logikerna innebär. Dessa institutionella logiker använder vi som utgångspunkt och analytiska begrepp för att närma oss den institutionella komplexitet som råder i studieförbundens vardag. Med hjälp av begreppen ämnar vi fördjupa en förståelse av spänningar mellan olika prioriteringar som finns i studieförbunden med särskilt fokus på hur de hanterar och resonerar kring förändringarna i statsbidragssystemet.

I vår analys förstår vi exempelvis de policydokument som ligger till grund för delstudie 1 som produkter av förhandlingar mellan aktörer som relaterar till olika kombinationer av institutionella logiker. Likaså utgår vi ifrån att de personer som intervjuats i delstudie 2 använder språkbruk från olika institutionella logiker på ett strategiskt sätt i intervjuerna. Även arbetet med verksamhetsåtaganden antas ha inneburit förhandlingar där inslag från de olika institutionella logikerna kombineras, och där varje studieförbund kombinerar dem och lägger sin tyngdpunkt på olika sätt. Över lag tolkar vi studieförbundens strategiska ageranden som resultat av översättning och jämkning av institutionella logiker, och som att de strävar efter meningsfullhet och upprätthållande av legitimitet gentemot olika intressentgrupper.

5 DELSTUDIE 1: Mot ett nytt statsbidragssystem

Rapportens första delstudie handlar om utvecklingen i riktning mot ett nytt statsbidragssystem. Som vi beskrivit i föregående kapitel har statsbidragssystemet förändrats under åren – förändringar som ofta varit föremål för diskussion. Det har också noterats att många översyner av bidragssystemet syftar till att lösa problem som uppstått genom tidigare modeller (Folkbildningsrådet, 2022b).

En historisk återblick, tillsammans med en analys av hur förändringar i statsbidragssystemet motiveras i policy, gör det möjligt att problematisera förgivettaganden. I detta projekt utgår vi från en bred och vid definition av policy där alltifrån verksamhetsberättelser, årsredovisningar, rapporter och utredningar innefattas.[4] Syftet med den första delstudien är att undersöka: Hur har förändringar i statsbidragsfördelningssystemet diskuterats och motiverats mellan 2014 och 2024 i policydokument inom området?

Perioden 2014–2024 ger en relevant inblick i förändringar av statsbidragssystemet, då den omfattar centrala reformer inom folkbildningssektorn. Under dessa år har det offentliga samtalet om studieförbundens finansiering intensifierats, samtidigt som nya reglerings- och kontrollmekanismer har införts. Analysen av perioden möjliggör en förståelse av hur systemet har omstrukturerats och vilka krav som har förändrats över tid. Liksom i organisationer kan flera logiker identifieras i policytexter, där de ibland samexisterar och ibland överlappar i de förändringar som diskuteras.

Vi identifierar här två centrala drivkrafter i utvecklingen i riktning mot ett nytt statsbidragssystem:

---

4 Policy inom detta synsätt förstås som allt som kan beskrivas som ett "förändringsförslag" med utgångspunkt i Carl Bacchis (2009) ramverk för policyanalys: "What's the problem represented to be".

- Å ena sidan i form av en intern kritik (från studieförbunden själva) gällande den så kallade ”volymjakten”, och en önskan om ett mer kvalitativt inriktat system.
- Å andra sidan framträder en extern kritik (från stat, politik, utredningar och medier) som syftar till att stärka styrning och ansvarsutkrävande, genom ökat fokus på kontroll, transparens och uppföljning för att förebygga och motverka fusk och fel.

Utvecklingen i riktning mot det nya statsbidragssystemet analyseras också utifrån två frågeställningar:

- När är kontrollen, transparensen och uppföljningen tillräckligt omfattande?
- Vilka är de dolda kostnaderna för kontrollen, transparensen och uppföljningen?

Dessa frågor har uppkommit i vår analys av de två drivkrafterna och används för att problematisera förändringsprocesserna och ifrågasätta förgivettaganden. Kapitlet mynnar ut i en sammanfattande reflektion kring balanspunkter och spänningsfält som framkommit i dokumenten såsom: styrning och frihet; kvantitet och kvalitet; samt förtroende och kontroll.

EN ÖKAD BETONING PÅ KVALITET

Den kritik mot studieförbundens statsfinansiering som vuxit fram från olika håll har en gemensam nämnare: en ökad betoning på kvalitet. Hur begreppet kvalitet tolkas och används skiljer sig dock åt beroende på om kritiken formuleras inifrån folkbildningen själv eller om den kommer från externa granskare.

Den interna kritiken

Den starka kopplingen till kvantitet och den svaga kopplingen till kvalitet har varit en återkommande kritik av föregående statsbidragsfördelningssystem (Sandahl & Sjöstrand, 2014). Denna kritik har kommit från studieförbunden själva och uppmärksammats av Folkbildningsrådet vid ett flertal tillfällen (exempelvis Sandahl & Sjöstrand, 2014). Därför skulle det kunna ses som en kritik som har kommit inifrån folkbildningsverksamheten.

Det som främst kritiserats är den så kallade ”volymjakten” och hur fokuseringen på kvantitativa mått drivit studieförbunden mot att rapportera största möjliga verksamhetsvolym. I vår terminologi passar denna ”volymjakt” väl in i vad vi beskriver som en marknadslogik – studieförbunden konkurrerar med

varandra och med externa aktörer om att generera största möjliga rapporterbara verksamhetsvolym för att bibehålla sin andel av folkbildningsanslaget.

Men även om de flesta verkar ha varit överens om nackdelarna med ”volymjakten” har rörelsen mot ett mer kvalitetsfokuserat bidragsfördelningssystem inte varit en spikrak väg. Vi kan också se i dokumenten att kvalitetsbegreppet färdats långt på kort tid. Från att 2014 (och även tidigare än så) beskrivas som svårdefinierat och därmed också svårt att utvärdera (Folkbildningsrådet, 2013; Sandahl & Sjöstrand, 2014), till att så småningom bli alltmer styrt och definierat i form av uppföljningsaktiviteter och indikatorer.

Denna rörelse är långt ifrån enkelriktad eftersom vi i dokumenten kan hitta spår av flera olika sätt att se på och beskriva kvalitet som existerar parallellt. Kvalitetsbegreppet formas alltså i skärningspunkten mellan de olika institutionella logikerna, och i dokumenten förekommer flera olika och ibland också motstridiga förhållningssätt till begreppet. Även om vi ser spår av alla de olika logikerna så är det några som framträder särskilt tydligt i relation till kvalitetsbegreppet, nämligen den statliga logiken, folkrörelselogiken och marknadslogiken. Vi kommer nu att fördjupa oss i hur kvalitetsbegreppet framträder i dokumenten genom att utgå från ett konkret exempel.

I Folkbildningsrådets verksamhetsberättelse år 2014 beskrivs att det systematiska kvalitetsarbetet bidrar till mindre risk för misstag i hanteringen av statsbidraget. Vidare beskrivs hur det systematiska kvalitetsarbetet bidrar till stärkta kontroll- och uppföljningsrutiner, bättre administrativa rutiner, transparens och ny kunskap (Folkbildningsrådet, 2015). Kvalitetsarbetet beskrivs ha blivit en självklar del i studieförbundens verksamheter. Frihet och oklara definitioner blir inom denna ram en utmaning som behöver adresseras för att få fatt i det svårfångade kvalitetsbegreppet.

I linje med en statlig logik blir det också allt vanligare att kvalitet i större utsträckning börjar skrivas fram i relation till mätbara aktiviteter och strukturerat kvalitetsarbete såsom administrativa rutiner och checklistor. I verksamhetsberättelsen skrivs kvalitet tydligt fram i relation till administrativa processer och uppföljningar, utanför det som pågår i studieförbundens kärnverksamhet. Samtidigt betonas att kvalitet också handlar om att erbjuda en garanti som gör studieförbund och folkhögskolor attraktiva för offentliga och privata uppdragsgivare. Detta exempel illustrerar den spänning som framträder mellan den statliga logiken av kontroll och uppföljning, folkrörelselogikens frihet och värdegrund samt marknadslogiken, där kvalitet blir en konkurrensfördel.

Om vi rör oss några år framåt i tiden kan vi se andra exempel på spänningar. Sandahl (2016) problematiserar att felaktig användning av statsbidraget verkar bedömas mer utifrån om kvalitetsarbete bedrivs, snarare än om verksamheten i sig håller hög kvalitet. Förutom att kvalitetsbegreppet återigen skrivs fram i relation till uppföljningen av statsbidragsfördelningen syns spänningarna mellan den statliga logiken (hur kvalitetsarbete bedrivs) och bildningslogiken (hur verksamheten bedrivs). Å ena sidan kan man tänka sig att kvalitetsbegreppet underbyggs av folkrörelselogik och bildningslogik, som utmärks av tillit till verksamheten och professionens kunnande kopplat till folkbildningens metod och pedagogik. Å andra sidan kan den oklara definitionen av begreppet tolkas som problematisk utifrån en statlig logik, just eftersom det omöjliggör uppföljning.

Den externa kritiken

I de tidiga dokumenten ges utrymme för olika, ibland motstridiga, röster (se exempelvis Sandahl & Sjöstrand, 2014). Med tiden kopplas dock kvalitetsbegreppet allt tydligare till att förebygga felaktig bidragsanvändning (Folkbildningsrådet, 2018). Samtidigt betonas att uppföljning och utvärdering inte ska fungera som ”straff eller belöning” (Abrahamsson m.fl., 2016) och att sanktionerna vid felaktig hantering varit begränsade.

I senare dokument framställs kvalitet som avgörande för både legitimitet och förtroende i statsbidragssystemet (Folkbildningsrådet, 2022c), vilket kan tolkas som att kvalitet blir ett sätt att legitimera statens bidragsgivning till folkbildningen. År 2022 förstärks detta ytterligare i samband med framtagandet av den reform av statsbidragssystemet (med bakgrund i ett styrelsebeslut som fattades i juni 2021) som vi ser närmare på i denna rapport. Kvalitetsbedömningar ges i detta system en större betydelse i fördelningen av medel, och kvalitet lyfts fram i kontrast till kvantitet och ”volymjakt” (Folkbildningsrådet, 2022b).

Inspirerade av (icke-namngivna) bidragssystem inom kultur och forskning ska studieförbundens olika profiler också utgöra en del av bedömningen (Folkbildningsrådet, 2023d). Enligt Folkbildningsrådet (2024h) är det nya bidragssystemet ”utformat för att främja kvalitet och förtydliga studieförbundens olika profiler”. Här skrivs ”kvalitetsindikatorer” fram som ett viktigt inslag i modellen. Dessa 26 indikatorer, samt instruktioner för hur de ska mätas och tolkas, publiceras under 2023 (Folkbildningsrådet, 2023c). Samtidigt problematiseras användandet av indikatorer som trots att de ”inte

gör folkbildningens komplexa verksamhet rättvisa" ändå kan vara angelägna att pröva "för att utröna effekterna, i brist på andra redskap" (Folkbildningsrådet, 2023b).

Sammanfattningsvis har det skett en rörelse från ett mer kvantitetsbetonat bidragssystem till ett mer kvalitetsbetonat. Samtidigt går det att fråga sig vad som egentligen avses med kvalitet i statsbidragsanvändningen: Handlar det om verksamhetens kvalitet? Handlar det om med vilken kvalitet bidraget har använts? Handlar det om kvaliteten i hur det har följts upp? Och, slutligen, när är kvaliteten tillräckligt hög?

MER AV KONTROLL, TRANSPARENS OCH UTVÄRDERING

Den andra drivkraften till förändring i det nya statsbidragssystemet kan sägas ha kommit mer utifrån än från studieförbunden själva (från exempelvis regering, riksdag, media, Riksrevisionen[5] och Folkbildningsrådet) i form av ökade krav och förväntningar på transparens, utvärdering och kontroll. Här blir förtroende och tillit centrala begrepp för att förstå hur strävan mot mer transparens och en tydligare utvärderingsprocess i bidragssystemet tagit form.

I de tidiga dokumenten betonas det att det finns ett förtroende för folkbildningen (Folkbildningsrådet, 2013; Folkbildningsrådet, 2016; Folkbildningsrådet, 2018). Förtroendet bygger på en tillit till att verksamheten har hög kvalitet och uppfyller statens syften med bidraget. Det framgår också att det finns en respekt för studieförbundens oberoende som ideella organisationer, alltså i enlighet med vad vi här beskriver som en folkrörelselogik. Samtidigt beskrivs det som problematiskt att det saknas en allmän vedertagen definition av när och hur statens syften med stödet till folkbildningen blir uppfyllda.

Från förtroende och tillit …

Diskussionerna om förtroende och tillit kan ses i ett större sammanhang i relation till den styrning som sker i samband med statsbidragsfördelningen. Hur mycket staten ska styra bidragsfördelningen och vilken roll Folkbildningsrådet ska ha är något som diskuteras på olika sätt i de olika dokumenten

---

5 Riksrevisionen har i uppdrag att utvärdera och följa upp hur statens pengar används och redovisas (Riksrevisionen, 2025). Detta innebär bland annat att de har granskat statsbidragsfördelningen till studieförbunden. Detta gjordes senast i en rapport som utkom år 2022.

som ingår i denna studie. Ofta betonas Folkbildningsrådets komplexa roll i gränslandet mellan att agera i myndighets ställe och att vara en del av civilsamhället (Sandahl, 2016). Detta är en utmaning i Folkbildningsrådets uppdrag som har diskuterats i flera sammanhang (exempelvis von Essen & Sundgren, 2012; Harding, 2012b) och som kan kopplas till den spänning mellan folkrörelselogik och statlig logik som vi diskuterat i tidigare kapitel.

Enligt Sandahl och Sjöstrand (2014) verkar det finnas ”en acceptans att bidragsmodellerna kan styra formen för verksamheten men inte innehållet”. I flera rapporter ställs kontroll mot icke-kontroll som ett antingen-eller-förhållande. Med andra ord verkar (studieförbundens och deras samarbetspartners) frihet ställas mot (bidragsgivarnas) kontroll och styrsystem, samtidigt som den optimala balansen mellan dessa eftersträvas (Sandahl & Sjöstrand, 2014). Detta påminner mycket om det som i kulturpolitiken brukar beskrivas som armlängds avstånd, en princip som ofta uppfattas som en grundförutsättning för ett fritt kulturliv. Detta formuleras ofta också i termer av att ”stödja men inte styra”.

Relationen mellan stödjandet och styrandet kan också kopplas till de ökade kraven på kontroll, transparens och utvärdering från Riksrevisionen (2022). Här beskrivs strategier och aktiviteter som syftar till att förebygga och motverka fusk och fel såsom ökad kontroll, transparens och uppföljning.

… till förebyggande av fusk och fel

I de dokument från början av den period vi undersöker (exempelvis Folkbildningsrådets årsredovisningar från 2014 och 2015) används inte ordet fusk över huvud taget. Det som diskuteras är i stället hur fel och felaktigheter i bidragsfördelningen ska förebyggas. De följande åren blir det däremot ett vanligt tema, även om hur omfattande fusket och felaktigheterna beskrivs vara varierar under åren 2016–2024. Enligt Folkbildningsrådet (2018) är de vanligaste felen: ”överskridande av 480-timmarsregeln, ogiltigt ämne eller felaktig rubrik på arrangemanget, anordnarskapet kunde inte styrkas, samt felaktigt ifyllda listor”. I verksamhetsberättelsen för 2020 skriver Folkbildningsrådet att de begärt en utökad kontroll av studieförbundens verksamhet under 2017 till 2019 eftersom ”stora felaktigheter” upptäckts i några fall (Folkbildningsrådet, 2021b).

År 2021 skriver Folkbildningsrådet att studieförbunden systematiskt och bedrägligt utnyttjats, ”om än i mindre skala” (Folkbildningsrådet, 2022c). De avvikelser från statsbidragsvillkoren som rapporterats under 2023 gällde

i majoriteten av fallen bristande anordnarskap och i enstaka fall bristande arbetsmiljö eller ledningsproblem och bristande efterlevnad av demokrativillkoren (Folkbildningsrådet, 2024g). Men trots att det är felaktigheter, snarare än fusk, som beskrivs i rapporter från 2023 nämns ”fusk” 66 gånger i Folkbildningsutredningen, *Bildning, utbildning och delaktighet – folkbildningspolitik i en ny tid* (SOU 2024:42), vilken bland annat föreslår hur både kontroll och granskning kan stärkas på alla nivåer inom folkbildningen för att komma till rätta med problemen.

Begrepp som fusk och omfattande felaktigheter blir vanligare desto närmare nutid vi kommer, samtidigt som ord som förtroende och tillit förekommer alltmer sällan. Ett exempel på det är att formuleringen om det ”höga förtroendet för folkbildningen”, som funnits med i Folkbildningsrådets årsredovisningar sedan 2014 (och även innan dess) – för första gången uteblir år 2019. I stället skriver Folkbildningsrådet (2020) att de har fokuserat på att öka sin och ”folkbildningens transparens och tillgänglighet gentemot omvärlden”.

Denna förändrade vokabulär kan ses som ett svar på de uppmärksammade felaktigheterna – med ökad kontroll, transparens och utvärdering som medel för att återställa det rubbade förtroendet (Amnå, 2019). Förtroendet framstår därmed som villkorat på ett annat sätt än tidigare. Den relativa frånvaron av statlig styrning som tidigare ofta uppfattades som en del av studieförbundens oberoende (och i folkrörelselogikens anda uppfattades som något positivt) ersattes med en allt tydligare styrning från staten som bidragsgivare. Här skrivs ökad kontroll och transparens genom utvärderingar fram som ett centralt verktyg för att återställa förtroendet. Detta går också i linje med en managementlogik med fokus på ansvarsutkrävande och extra kontroller för att säkerställa att inget blivit fel. Detta för oss vidare till frågan: Hur ska dessa uppföljningsinriktade aktiviteter gå till?

Balansen mellan tillit och uppföljning

Betoningen på kvantitet respektive kvalitet i uppföljningen av statsbidragsfördelningen har varierat över tid. Mängden statistik som kontinuerligt samlas in som underlag för uppföljningen har också ökat avsevärt sedan tidigt 90-tal (Lindgren, 2016).

I en av de äldre rapporterna skrivs mycket om bidragssystemets starka koppling till volym, och avsaknaden av kvalitativa mått (Sandahl & Sjöstrand, 2014). Senare texter fokuserar alltmer på att det ska vara ”tydligt

uppföljningsbara statsbidragsvillkor", vilket årsredovisningen från 2017 är ett exempel på (Folkbildningsrådet, 2018). Detta kan kontrasteras mot den frihet och avsaknad av tydliga uppföljningskrav från staten som diskuterats i tidigare dokument. Förutom vilken form av data som ska samlas in hamnar mer och mer fokus på att stärka kontrollen av statsbidraget:

> De felaktigheter som upptäckts i verksamheten har tillsammans med den externa kritiken skapat ett starkt förändringstryck. Riksrevisionens granskning har ytterligare förstärkt detta tryck. (Folkbildningsrådet, 2023d)

Folkbildningsrådet skriver att uppföljningen "skärpts väsentligt" i form av internkontroll, rimlighetskontroll och efterkontroll som syftar till att fånga de risker och svagheter som kan finnas i verksamheten (Folkbildningsrådet, 2023d). Här beskrivs nya uppföljnings- och utvärderingsmodeller, samt det åtgärdsprogram som Folkbildningsrådet tagit fram för att säkerställa att statsbidraget till studieförbunden används på rätt sätt. Uppföljningsverksamheten beskrivs ske genom både kvantitativa data i form av statistik och kvalitativa data i form av både uppföljningsbesök hos studieförbund och särskilda uppföljningsstudier.

Vi kan också urskilja en förändring i vilka konsekvenser uppföljningsverksamheten får. I en tidig årsredovisning skriver Folkbildningsrådet (2014) att en särskild uppföljning av studieförbundens grundbidrag visade på behovet av tydligare statsbidragsvillkor och kriterier i syfte att stärka kontrollen. Trots detta gjordes endast marginella justeringar i bidragsfördelningen, och utvärderare hade svårt att se att förändringarna haft någon större påverkan på studieförbunden (Sandahl & Sjöstrand, 2014). Detta tyder på att uppföljning i denna period hade begränsade konsekvenser i praktiken.

Ett senare exempel visar dock hur uppföljning kan få en mer omfattande och komplex betydelse. Ett exempel på detta är granskningen av Ibn Rushds verksamhet i relation till demokrativillkoret (Folkbildningsrådet, 2019; Amnå, 2019). I detta fall skedde granskningen efter att studieförbundet själva begärt detta i syfte att genom ökad transparens försvara sig mot angrepp från olika opinionsbildare. Året innan hade en rapport från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) beskrivit Ibn Rushd som knutet till det internationella nätverket Muslimska Brödraskapet (Norell, 2017). På Folkbildningsrådets uppdrag hade samma studieförbund sedan granskats av professor Erik Amnå (2019) i rapporten *När tilliten prövas*, där han ger en mindre kontroversiell bild av verksamheten.

Här ser vi alltså en komplexare relation mellan folkrörelselogik och statlig logik där vissa granskningar ifrågasätter ett studieförbund, men där studieförbundet också kan använda externa granskningar för att stärka sin egen legitimitet genom transparens. I Ibn Rushds fall har studieförbundet dock förlorat sitt statsbidrag från och med 2025, enligt beslut av Folkbildningsrådet med hänvisning till andra faktorer än de som diskuterats i den tidigare kritiken, nämligen att det inte bedömdes kunna realisera sitt åtagande för de tre kommande åren med tillräcklig kvalitet (Ibn Rushd, 2024b).

De uppföljningar, granskningar och utvärderingar som Folkbildningsrådet och studieförbunden genomfört benämns på olika sätt och rör kontroll och analys i varierande former, exempelvis löpande kvalitetssäkring, rimlighetskontroll, särskild kontroll, avvikelsehantering, uppföljningsbesök samt risk-, väsentlighets- och sårbarhetsanalyser. Vår läsning av dokumenten väcker frågor om hur dessa aktiviteter samspelar och om det finns överlappningar. Vi går dock inte närmare in på deras innebörd i denna rapport, eftersom de är under förändring.

Den utveckling som beskrivits ovan, med en allt tydligare betoning på uppföljning, kontroll och mätbara kvalitetsindikatorer, har utgjort en central bakgrund till införandet av det nya statsbidragsfördelningssystemet för studieförbunden. I den nya modellen har den tidigare avsaknaden av en gemensam definition av hur statens syften uppnås adresserats genom fastställda kvalitetsområden och uppföljningsbara statsbidragsvillkor. Fördelningen av medel bygger nu på samlade bedömningar av både kvalitativa och kvantitativa underlag. Detta innebär att förtroende fortfarande är en viktig princip, men att förtroendet i praktiken blivit mer villkorat och kopplat till dokumenterad måluppfyllelse. Därmed institutionaliseras en mer systematisk styrning och utvärdering som svar på det förändringstryck som under lång tid vuxit fram genom återkommande kritik, extern granskning och krav på ökad transparens.

ANALYS AV UTVECKLINGEN I RIKTNING MOT DET NYA BIDRAGSSYSTEMET

Statsbidragssystemet har genomgått flera förändringar och präglas av både statlig logik, folkrörelselogik och marknadslogik. I vår analys kan vi se att där fokus tidigare låg på balans mellan statlig styrning och civilsamhällets självbestämmande har en förskjutning skett mot en mer styrningsorienterad modell, där folkbildningens organisationer i högre grad förväntas redovisa

hur deras verksamhet direkt bidrar till statliga syften med bidraget. Denna utveckling väcker en central diskussion om balansen mellan frihet och styrning i folkbildningen. Om friheten minskar till förmån för en mer detaljerad statlig styrning, kan folkbildningens särpräglade roll som en självständig bildningsarena utmanas. Frågan blir därmed hur en sådan balans kan upprätthållas.

Denna ökade kontroll leder till högre kostnader för både Folkbildningsrådet och studieförbunden, vilket sällan diskuteras i utvärderingarna. Sammantaget väcker utvecklingen ett antal frågor som vi återkommer till i kapitlets avslutande del: Vad innebär skiftet från volym till kvalitet? När är kontroll, transparens och utvärdering tillräcklig? Och vilka är de dolda kostnaderna?

En av drivkrafterna bakom införandet av det nya statsbidragsfördelningssystemet har handlat om rörelsen från en mer kvantitativ betoning till en mer kvalitativ betoning. I denna rörelse mot ett mer kvalitetsfokuserat bidragssystem har kontroll, transparens och uppföljning skrivits fram som sätt att både säkerställa och öka kvalitet i olika sammanhang. I de dokument vi har analyserat skrivs det både om kvalitet i studieförbundens verksamhet, kvalitet i studieförbundens systematiska kvalitetsarbete och kvalitet i Folkbildningsrådets och studieförbundens uppföljning.

I studier av vuxenutbildningspolicy och kvalitetsgranskningar har Mufic (2022) undersökt vad som händer när kvalitetsbegreppet (som ofta är svårdefinierat och svårfångat) ska göras mätbart för att på så sätt bli uppföljningsbart. Här väcks frågor om hur verksamheter och organisationer ska förhålla sig till de mer svårmätbara eller till och med icke-mätbara aspekterna av kvalitet.

Bornemark (2018) lyfter risken att kvalitetsarbete och granskningsarbete sammanblandas. Det aktualiserar frågan om hur mycket tid studieförbunden och Folkbildningsrådet lägger på att mäta, dokumentera, utvärdera och följa upp i relation till det arbete som bedrivs för att utveckla kvaliteten i kärnverksamheten. Frågan är om kvalitet i kärnverksamheten motsvarar kvalitet i det systematiska kvalitetsarbetet och den kvalitet som följs upp av Folkbildningsrådet.

När är kontrollen och uppföljningen tillräcklig?

Som vi tidigare sett i detta kapitel har kraven på ökad kontroll, transparens och uppföljning av statsbidragsfördelningen kommit både från externt håll och från Folkbildningsrådet självt. Ett exempel på sådan extern kritik är Riksrevisionens granskning från 2022, där både regering, Folkbildningsrådet

och studieförbunden kritiseras för att deras kontroller inte säkerställer att felaktigheter upptäcks. Trots det utvecklingsarbete som genomförts under tidigare år framhåller Riksrevisionen (2022) att ”uppföljning och kontroll av statsbidraget behöver stärkas väsentligt”.

Riksrevisionen (2022) uppger att deras granskning motiverades av ”det omfattande fusk som avslöjades på Järvafältet i Stockholm hösten 2020”. Vidare konstateras att arbetet med kontroll och uppföljning har ”brister i alla led”. Fokuset på fusk och brister kan förstås i relation till både en statlig logik och en managementlogik som betonar standardisering och genomlysning. Folkbildningsrådet svarar på kritiken genom att införa 18 åtgärder som rör skärpta kontroller, systematisering, ökade sanktionsmöjligheter och en översyn av bidragssystemet (Folkbildningsrådet, 2021c). Trots detta bedömer Folkbildningsutredningen (SOU 2024:42) att insynen och transparensen i bidragsanvändningen behöver öka ytterligare och att kontrollen av statsbidraget bör effektiviseras.

Folkbildningsrådet skriver vidare att uppföljningen av statsbidraget är en av deras ”kärnverksamheter” och ett av deras ”främsta verktyg” för att säkerställa att studieförbunden följer statsbidragsvillkoren (Folkbildningsrådet, 2023d). Denna beskrivning kan förstås i relation till en statlig logik med fokus på transparens och ansvarsutkrävande. Samtidigt framställs Folkbildningsrådet som en utvärderande organisation med två särskilda utmaningar: dels att kombinera utvärderingsuppdraget med medlemsorganisationernas perspektiv, dels att skapa förutsättningar för oberoende utvärderingar där det egna arbetet kan granskas. Här framträder både en statlig logik, med fokus på uppföljning och kontroll, och en folkrörelselogik som tar sin utgångspunkt i medlemsorganisationernas perspektiv.

Detta aktualiserar frågan om när kontroll och uppföljning kan anses vara tillräckliga, och vilka konsekvenser, inte minst i form av ökade krav och kostnader, en fortsatt förstärkning innebär för verksamheterna.

Vad är kontrollens och uppföljningens dolda kostnader?

Det är inte alltid helt lätt att få en översikt över vad de ökade kraven på kontroll och uppföljning får för konsekvenser för både Folkbildningsrådet och studieförbunden. Som vi tidigare konstaterat verkar också kraven snarare öka än att minska, trots alla de åtgärder som redan genomförts.

Tidigare studier har visat att det finns en risk för att uppföljningsinitiativ staplas på varandra eftersom nya uppföljningsrutiner ofta inte ersätter de

gamla rutinerna (Bornemark, 2020). Ett exempel på detta är när Folkbildningsrådet (2022b) skriver att de har ökat sin bemanning för att kunna följa studieförbundens verksamhet närmare. Den utökade bemanningen hos Folkbildningsrådet innebär dock inte att studieförbunden kan minska sin bemanning. Tvärtom behöver även studieförbunden utöka sina resurser för kontroll. Samtidigt poängterar Folkbildningsrådet att det är viktigt att det görs noggranna avvägningar kring detta eftersom en utökning av kontrollkapaciteten sker på bekostnad av resurser direkt till verksamheten.

Folkbildningsrådet har ökat den del av budgeten som går till uppföljning och granskning. I en rapport från 2021 skriver Folkbildningsrådet (2021b) att verksamheten växt med sex tjänster under året och att ”flera av de nya tjänsterna har inriktning mot uppföljning och granskning”. Här framkommer också att granskningen av avvikelser tagit stora resurser i anspråk. I verksamhetsberättelsen för 2023 konstateras att mycket arbete återstår för studieförbunden:

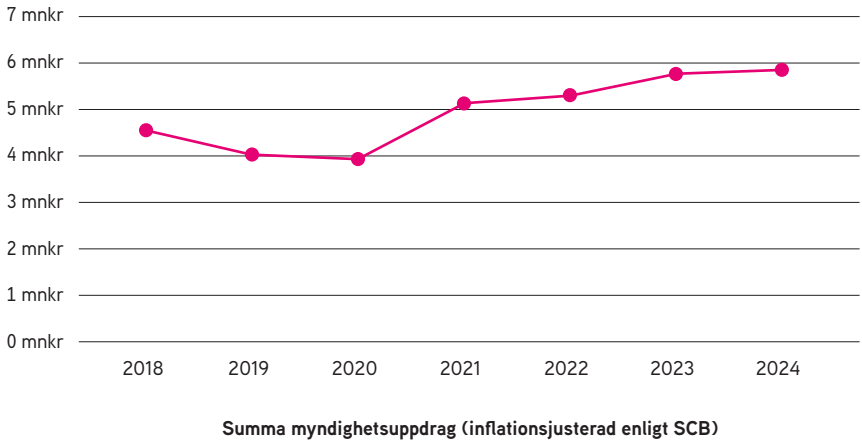
> Det stora arbetet kommer dock att även fortsatt behöva göras hos statsbidragsmottagarna. Folkbildningsrådets roll är att granska och visa på de brister vi ser och statsbidragsmottagarnas roll är att vid brister ställa om verksamheten så att den uppfyller krav och villkor. (Folkbildningsrådet, 2024g)

Folkbildningsrådet beskriver också hur de fått en fortsatt utökad budgetram för att klara kraven på kontroll och uppföljning och att kansliet kommer fortsätta växa för att ”säkra kapacitet att följa upp, kontrollera och granska verksamhet” (Folkbildningsrådet, 2024g). Tecken på det är att antalet jurister utökats, samt att både en rättsenhet och en analysenhet har inrättats från 2023 och framåt, även om inte analysenhetens uppdrag direkt är att arbeta med kontroll och granskning utan mer med uppföljande statistik och utvärderingar. Figur 1 visar på ökningen av kostnader för administration, granskning och uppföljning.

Risker, kostnader och konsekvenser av alla nya uppföljnings- och utvärderingsaktiviteter nämns på några få ställen i de analyserade dokumenten, men bara i undantagsfall ställs frågan om hur dessa ökade kontrollkrav påverkar studieförbunden. Folkrörelselogiken, som bygger på frihet och flexibilitet, riskerar att försvagas när alltmer resurser går till administration i stället för verksamhetsutveckling:

> Kritikerna varnar för att det systematiska kvalitetsarbetet medför ökade arbetsinsatser, framför allt i form av krav på uppföljning och dokumentation. De här kraven har ökat både inom organisationerna och från anslagsgivare … (Folkbildningsrådet, 2014)

FIGUR 1. Kostnader för administration, granskning och uppföljning som Folkbildningsrådet har i förhållande till att hantera hela folkbildningsanslaget mellan åren 2018–2024. Källa: Folkbildningsrådet.



Trots att flera aktörer under de senaste tio åren har föreslagit skärpningar i både kontroll, transparens och utvärdering i alla led, diskuteras sällan studieförbundens kostnader för att anpassa sig till nya regler. Här väcks frågor om vad det kostar för studieförbunden att ställa om verksamheten till att leva upp till de krav som ställs inom ramen för det nya statsbidragssystemet. För samtidigt som en extern granskning beställd av Folkbildningsrådet (Amnå, 2019) kommer fram till att långt driven kontroll inte kan förhindra att felsteg kommer att begås i studieförbund framöver så uppmanas ändå både Folkbildningsrådet och studieförbunden att utveckla sina styrsystem för att kunna ”leverera en mer transparent redovisning, granskning, kvalitetssäkring och sanktionering” – för att ge ett bättre underlag för prövningar av tilliten (Amnå, 2019).

ETT SYSTEM FÖR KVALITET – VAD NU DET ÄR?

Analysen av dokumenten kring statsbidragssystemets utveckling under 2014 till 2024 visar på en förflyttning från ett förtroendebaserat system till ett alltmer kontroll- och utvärderingsorienterat system. Två parallella drivkrafter för förändring har varit centrala: dels ett internt drivet behov av att komma

bort från volymbaserade incitament, dels ett yttre tryck på ökad kontroll och uppföljning för att motverka fusk och fel. Tillsammans har dessa drivkrafter underbyggt omformandet av villkoren för hur statsbidraget fördelas och legitimeras. I denna förändringsprocess framträder tre centrala spänningsfält:

- mellan styrning och frihet
- mellan förtroende och kontroll
- mellan kvalitet och kvantitet.

I de tidiga dokumenten betonas frånvaron av statlig styrning som en förutsättning för folkbildningens frihet. I senare dokument har denna frånvaro i allt större utsträckning kommit att ersättas med en tätare styrning, där Folkbildningsrådet och studieförbunden både ges och tar ett utökat ansvar för att kontrollera och utvärdera verksamheten. Detta för oss vidare till nästa spänningsfält – det mellan kvalitet och kvantitet. Samtidigt har tidigare studier problematiserat användandet av kvalitetsindikatorer som kan leda till att fokus hamnar på det som är enkelt att mäta till fördel för det som är svårare att mäta och få tag på (Dahler-Larsen, 2019).

Kvalitetsbegreppet förekommer också i olika, och ibland överlappande, sammanhang där det inte alltid är helt klart vad som avses. Några exempel är att det skrivs om kvalitet i studieförbundens verksamhet, kvalitet i studieförbundens uppföljningssystem och administrativa processer, samt kvalitet i Folkbildningsrådets uppföljning av statsbidragsfördelning. Detta skulle kunna ses som olika ”nivåer” i bidragsfördelningssystemet. Är ”kvalitet” i administrativa processer till exempel samma ”kvalitet” som den som avses när det skrivs om studieförbundens kärnverksamhet, eller är det två helt olika saker?

Det skulle kunna påstås att förändringen i statsbidragssystemet speglar en bredare trend där staten strävar efter att säkerställa att offentliga medel används effektivt och ändamålsenligt. Samtidigt medför denna utveckling betydande ekonomiska och administrativa kostnader som ännu inte i tillräcklig utsträckning problematiserats.

Analysen visar också att statsbidragssystemets utveckling blir en förhandling mellan olika logiker: den statliga logiken, folkrörelselogiken, marknadslogiken, managementlogiken och bildningslogiken. Varje logik för med sig specifika förväntningar på vad som ska räknas som legitimitet, ansvar och kvalitet. Dessa förväntningar möts i utformningen av statsbidragssystemen och blir synliga i de (ibland motstridiga) krav och förväntningar som ställs på Folkbildningsrådet och studieförbunden.

Sammanfattningsvis ställs dessa olika teman på sin spets i frågan om var balansen mellan frihet och styrning bör ligga. Här aktualiseras Folkbildningsrådet och studieförbundens ansvar och relation till staten i förhållande till frågor om hur folkbildningen kan bevara sin unika roll som en självständig arena för livslångt lärande samtidigt som den lever upp till statens krav på ansvarsfull bidragshantering.

6 DELSTUDIE 2: Studieförbunden ställer om

Rapportens andra delstudie behandlar den kontext studieförbunden verkar inom och de förändrade förutsättningar de behöver förhålla sig till. Kapitlet fokuserar på ett specifikt och händelserikt år – 2024 – och studieförbundens initiala arbete med att ställa om till ett nytt statsbidragssystem. Således förflyttas fokus från den första delstudiens kartläggning av vad som lett fram till studieförbundens nuvarande situation till att i denna delstudie belysa hur studieförbunden navigerar mellan olika krav och förväntningar när de ställer om till de nya villkoren i det nya statsbidragssystemet.

I kapitlet ämnar vi skapa en fördjupad förståelse för hur studieförbunden formulerar strategier och prioriteringar för att möta de nya villkor som formuleras i det statsbidragssystemet. Arbetet med att ställa om är långt ifrån avslutat och kan inte heller ses som något statiskt. Snarare är det en pågående process under förhandling där olika aktörer inom studieförbunden – på såväl nationell som regional och lokal nivå – tolkar och agerar utifrån sina roller och sammanhang. Likaså har samtliga studieförbund haft sina egna omställningsprocesser och utifrån den egna profilen och identiteten hanterat förändringsarbetet på olika sätt.

I kapitlet utgår vi från två frågor:

- Hur tolkar studieförbunden de nya villkoren i statsbidragssystemet som trädde i kraft 2024?
- Hur formulerar studieförbunden strategier för att möta dessa nya villkor?

Frågorna syftar till att reda ut hur studieförbunden strategiskt förhåller sig till förändrade villkor, samtidigt som de försöker bevara sin egen identitet. Därmed knyter de också an till de institutionella logikerna som vi diskuterat tidigare. Detta märks särskilt i mötet mellan olika logikers mål och värderingar.

Det är därför viktigt att poängtera att omställningen till ett nytt bidragssystem inte sker i ett vakuum, det är bara en av många förändringar som studieförbunden har ställts inför under de senaste åren, vilket också kommer att bli synligt i detta kapitel. Genom att följa implementeringen av denna specifika förändring får vi emellertid en unik inblick i hur studieförbunden tolkar sitt handlingsutrymme i ett avgörande skede.

I kapitlet redogör vi först för hur studieförbunden tolkar förändringarna i det nya statsbidragssystemet, för att sedan ge en överblick över processen att formulera verksamhetsåtaganden och profiler som studieförbunden för första gången lämnade in som ett underlag till bedömning av statsbidragsfördelningen. Därefter skildrar vi studieförbundens reaktioner efter att fördelningen av statsbidraget presenterats, och följer upp hur studieförbunden ser på framtidens utmaningar.

STUDIEFÖRBUNDEN TOLKAR FÖRÄNDRINGARNA

Frågan om att väga in kvalitativa aspekter i fördelningen av statsbidraget har diskuterats under lång tid, vilket framgår i föregående kapitel. Studieförbunden har återkommande framhållit behovet av att balansera kvantitativa och kvalitativa bedömningar.

I rapporten *Att styra eller icke styra*, publicerad av Folkbildningsrådet 2014, utvärderades övergången till det bidragssystem som infördes 2012. Rapporten lyfte fram betydelsen av att säkerställa kvalitet i bidragsfördelningen. Samtidigt noterades en viss skepsis mot att använda kvalitetsindikatorer, eftersom dessa riskerade att leda till en oönskad ”kvantifiering av kvalitet” (Sandahl & Sjöstrand, 2014).

Inför införandet av 2012 års system uttryckte representanter för flera studieförbund svårigheter att föreställa sig hur kvalitativa indikatorer skulle kunna utformas utan att ”öppna för rättsosäkerhet genom subjektiva bedömningar av verksamhetens innehåll och arbetssätt” (Sandahl & Sjöstrand, 2014). I det empiriska material som ligger till grund för denna studie framträder att liknande farhågor inte funnits vid framtagandet av det nya systemet.

Från kvantitet till kvalitet

I de intervjuer som gjorts inom ramen för den här studien har representanter från studieförbunden fått besvara frågor om hur de upplever förändringarna mellan det tidigare och det nuvarande statsbidragssystemet, samt vilka skäl de anser har legat bakom införandet av dessa förändringar.

Alla nio intervjuade studieförbund[6] ser fördelar med det nya systemet. Flera betonar att ett sätt att beskriva förändringen är att det går från att fokusera på kvantitet till kvalitet, vilket ses som en positiv förändring. Studieförbunden är generellt positiva till att utgå ifrån kvalitetsindikatorer och säger att diskussioner om kvalitetssäkring varit påtagliga under en längre tid. Vidare anser de att de föreslagna indikatorerna har potential att bidra till en nyanserad bedömning, vilket i sin tur skapar utrymme för att harmonisera bidragsgivarens mål med studieförbundens egna mål och värdegrund. Det verkar som att oron över att kvalitetsbegreppet reduceras till kvantifierbara mått inte har varit särskilt närvarande i studieförbundens diskussioner om det nya systemet.

Från retrospektiv till prospektiv

En annan central aspekt av hur studieförbunden beskriver övergången till det nya bidragssystemet är att statsbidraget nu baseras på uppskattningar av framtida verksamhet, i motsats till det tidigare systemet där bidrag tilldelades för redan genomförd verksamhet. Denna förändring markerar ett skifte från retrospektiv till prospektiv finansiering. En studieförbundsrepresentant beskriver detta på följande sätt:

> Tidigare fick vi ju betalt för verksamhet vi har gjort i efterhand. Genom att vi rapporterade in vad vi hade gjort och sen så fick vi en peng för det. Och nu är det ju tvärtom att vi ska tala om vad vi vill göra och så får vi pengar för det i förväg och så följs vi upp på att vi gör det vi har sagt. Så det är ju ett paradigmskifte verkligen.

I citatet framhävs att övergången från att gå från att rapportera in genomförd verksamhet till att planera för ett åtagande innebär ett helt annat sätt att tänka. Med detta ”paradigmskifte” antyds att de förändrade förutsättningarna för att motta bidrag innebär en omfattande omställning för studieförbunden – en styrning mot mål och resultat som genomsyrar hela verksamheten och påverkar alla medarbetare på alla nivåer. Samtidigt riskerar det begränsa möjligheten till flexibilitet och snabb anpassning vid oförutsägbara samhällsförändringar.

---

6 ABF, Bilda, Folkuniversitetet, Ibn Rushd, Medborgarskolan, NBV, Sensus, Studiefrämjandet och Studieförbundet Vuxenskolan.

Styrning mot samhällsnytta

Ett tredje sätt att beskriva förändringarna i statsbidragssystemet är att lyfta fram de nya villkor som införts. En studieförbundsrepresentant pekar till exempel på tre särskilt framträdande aspekter i det nya systemet:

> Men den stora skillnaden är indikatorerna, trycket på profilområdena såklart. Än mer tydligt när det gäller samhällsnyttan då. Det är väl i alla fall de tre som jag lyfter i första hand.

I citatet betonas nyttjande av (kvalitativa) indikatorer, profilområden och en styrning mot samhällsnytta som något som bryter med det föregående bidragssystemet. Flera av studieförbunden framhäver att de i och med de nya villkoren ser en tydligare styrning mot att de ska formulera hur de är samhällsnyttiga:

> Jag är lite allergisk mot det här att vi hela tiden ska vara så nyttiga. Samhällsnyttiga. Vi pratar mycket om samhällsnytta i [vårt studieförbund] för att det är ett bra sätt att prata med politiken, att det vi gör är samhällsnyttigt. Men det ska inte vara så att de ska be oss vara samhällsnyttiga på ett visst sätt. Det är ganska stor skillnad tycker jag. Och sen så vet man ju inte alltid liksom vad är det som är nyttigt då?

I diskussionerna kring samhällsnytta framkommer en oro bland flera studieförbund över en alltför stark betoning på nyttoperspektivet. Att beskriva hur deras verksamheter bidrar till samhället är dock inget nytt för studieförbunden; de är vana vid att motivera hur de uppfyller statens syften och ge exempel på sitt bidrag till demokrati, inkludering, kulturliv och bildningsresor.

Det framgår dock att den upplevda styrningen mot samhällsnytta speglar en statlig logik som i vissa fall kan komma i konflikt med den fria och frivilliga folkbildningen som ideal. Studieförbunden accepterar i stor utsträckning denna logik och strävar efter att göra verksamhet som är nyttig ur ett samhällsperspektiv. Samtidigt uttrycks en farhåga för att styrningen kan bli alltför rigid, särskilt om måluppfyllelse definieras på förhand utan utrymme för studieförbunden att forma innehåll utifrån sin unika profil och verksamhetsidé.

Varför nu?

Förutom att studieförbundens representanter beskriver förändringen i statsbidragssystemet i relativt liknande ordalag, verkar det finnas en bred samsyn kring de faktorer som lett fram till förändringen. Återigen framhålls att studieförbunden under en längre tid har efterlyst förändring. Det påpekas även att sedan Folkbildningsrådets tillkomst 1991 har liknande förändringar

i statsbidragssystemen genomförts med jämna mellanrum, vilket gör att införandet av ett nytt system ses som en del av en naturlig utveckling.

De intervjuade representanterna för studieförbunden uttrycker dessutom med emfas att det fanns en inbyggd problematik i det tidigare systemet som skapade incitament till den så kallade ”volymjakten” eller ”timjakten”:

> Det [var] ju en grunddesign som skapar farliga incitament. Därför att du får det som man ofta kallar volymjakten som är så att om jag gör lika mycket verksamhet år ett, två och tre men du som är ett konkurrerande studieförbund ökar din verksamhet mellan år ett, två och tre då kommer jag att få mindre pengar. […] Om man inser att verksamheten gärna vill växa i omfattning, för man tycker att man är bra, hur kan man få mer pengar? Jo, genom att springa fortare. Men om alla springer fortare, om alla springer 10 procent fortare så får man lika mycket. Den där drivkraften har man haft, det där har man kallat volymjakten. Det där var någonting som man insåg att det här skulle man försöka komma ifrån.

Här framhålls att studieförbunden, genom att anpassa sig till den statliga logiken i det förra systemet, även behövde förhålla sig till en form av marknadslogik. Denna marknadslogik innebar ett ständigt behov av att växa för att upprätthålla sin andel av det totala folkbildningsanslaget. Det är särskilt intressant att dessa två logiker – den statliga och den marknadsmässiga – i tidigare system inte bara existerat parallellt utan tenderat att samverka och förstärka varandra. Detta skapar emellertid en spänning, då anpassningen till dessa logiker riskerar att komma i konflikt med de värderingsbaserade folkrörelse- och bildningslogikerna som präglar en stor del av studieförbundens självförståelse.

Förutom en gemensam uppfattning om behovet av att förändra det tidigare bidragssystemet – som uppfattades vara tydligt präglat av en marknadslogik som är svår att förena med folkrörelselogik och bildningslogik – framhålls också den misstro som riktats mot studieförbunden som en bidragande faktor till förändringen. De ovan beskrivna felaktiga utbetalningar som uppdagades i ett lokalt studieförbund på Järvafältet i Stockholm 2019 framhålls som ett slags startpunkt för denna utveckling (Studieförbunden i samverkan, 2022). Därefter har studieförbundens förmåga att hantera statsbidrag och uppfylla statens syften med statsbidraget ifrågasatts både i medier och av politiker. Att studieförbunden har hamnat i mediernas fokus och fått kritik från olika håll lyfts fram som en bidragande orsak till att statsbidragssystemet förändrats vid just denna tidpunkt och på det sätt som skett.

Flera studieförbundsrepresentanter påtalar att de upplever att de nu används som ett slagträ i en politisk debatt. De menar att det självklart är viktigt att vara självkritiska och ta ansvar för den fuskverksamhet som uppdagats,

men att händelser som lett fram till detta ofta missförstås eller missbrukas. Utifrån detta perspektiv lyfter vissa studieförbund att de uppfattar en förändring i det politiska samtalet sedan kritiken mot studieförbunden har blivit mer framträdande:

> Folkbildningen och studieförbunden har ju länge varit ett gemensamt intresse inom politiken. Att man har tänkt, tyckt och trott att den är viktig för samhället. Men det är ganska tydligt hur de sista åren har politiserats och blivit en del av den politiska skalan. Och när en fråga hamnar där, då används den också i debatten för att stärka sina positioner.

Att studieförbunden inte känner igen sig i det politiska samtalet om huruvida studieförbunden klarar av att bära sin samhällsroll, framkommer i flera intervjuer. Den politiska retoriken skulle kunna tolkas som en typ av statlig logik där samhällsnytta och effektiv hantering av statliga medel betonas, men också som ett ökat krav på att verksamheten ska vara demokratisk eller demokratifrämjande – samtidigt som förtroendet för studieförbunden försvagas.

Några av de intervjuade studieförbundsrepresentanterna anser dock att samtalet om studieförbunden har blivit alltmer politiserat och handlar mindre om sakliga argument och mer om att kunna formulera snabba svar i en polemisk debatt. Den statliga logikens fokus på reglering och kontroll kvarstår, samtidigt som vissa politikers och samhällsdebattörers förtroende för studieförbundens verksamhet som ett självklart positivt bidrag till samhället inte längre gör det. Studieförbunden beskriver att de tidigare inte har behövt förhålla sig till denna typ av debatt som nu präglar det offentliga samtalet om folkbildningens roll och samhällsuppdrag och heller inte behövt argumentera för sitt eget värde. Detta kommer vi återkomma till senare i kapitlet.

STUDIEFÖRBUNDEN UTFÖR FÖRÄNDRINGSARBETE

Studieförbundens process att ställa om till ett nytt bidragssystem och förbereda sig för de nya villkoren har pågått sedan 2021, då Folkbildningsrådets styrelse fattade beslut om en översyn av bidragssystemet. Sedan dröjde det cirka två år innan det 2023 klubbades igenom att ett nytt statsbidragssystem skulle införas. Efter att studieförbunden mottagit anvisningarna till att skriva verksamhetsåtagande hade de drygt fyra månader på sig att formulera sin profil och sitt åtagande i relation till de fem kvaliteterna och uppskatta sin verksamhetsvolym för de kommande tre åren (2025 till 2027).

I intervjuerna med studieförbundens representanter ställde vi frågor om processen att skriva det verksamhetsåtagande som skulle ligga till grund för bidragsfördelningen studieförbunden emellan.

Att skriva verksamhetsåtagande

I intervjuerna framkommer att det har upplevts vara intensivt att skriva verksamhetsåtagandet under de fyra månader som detta arbete gavs. Det är tydligt att det har funnits en vilja att genomföra en omställning till ett nytt bidragssystem och att studieförbunden har försökt att hitta olika sätt att förankra arbetet med verksamhetsåtagandet i hela organisationen och att inkludera medarbetare i hela landet.

Studieförbunden har inte uppfattat arbetet med att skriva sina verksamhetsåtaganden som enbart en anpassning till statlig styrning. I stället betonar de att detta arbete har varit en möjlighet att själva styra processen och utforma åtagandena på sitt eget sätt:

> En av de viktigaste ledstjärnorna vi startade med var att vi gör det här för att bli ett bättre studieförbund. Vi gör det inte för att Folkbildningsrådet har hittat på ett nytt system. Vi tar tillfället i akt att vara en aktör i förändringen.

Studieförbunden har strävat efter att formulera egna strategier utifrån sina värderingar och sin identitet, inom ramen för sitt specifika verksamhetsåtagande. De intervjuade framhåller alltså att det har funnits positiva aspekter med att skriva verksamhetsåtagandet, och att processen har haft värdefulla effekter för deras organisation som helhet. Flera studieförbund nämner också att de har dragit nytta av tidigare eller pågående omorganiseringar och organisationsöversyner i detta arbete.

Många studieförbund hänvisar också till sina idéprogram som viktiga hjälpmedel. Dessa program fungerar som utgångspunkter och referensramar för att säkerställa att verksamhetsåtagandet stämmer överens med organisationens profil och mål. Enligt de intervjuade har arbetet snarare handlat om att förstärka och synliggöra den befintliga verksamheten än att utveckla något helt nytt:

> Tanken är inte att det ska bli ett nytt idéprogram. För vi har redan ett. Det handlar mer om hur gör vi för att faktiskt leva upp till vårt idéprogram – vilket ju någonstans är vårt åtagande.

Gällande hur det gått till att formulera verksamhetsåtagandet och att förankra det i hela organisationen betonar alla representanter från studieförbunden att det har varit viktigt för dem att ha en inkluderande process och hitta sätt att göra medarbetare delaktiga:

> Alla har fått vara med och alla behöver vara med om vi ska göra ett gemensamt åtagande. För det ska vi ju sedan leverera på. Det gör ju inte ledningen, det gör ju alla. Så då behöver alla vara med från början också … För vi har hela tiden sagt att de [de anställda] måste ju äga det här. Det är ju det som de ska göra. Om de inte äger det så blir det ju väldigt dåligt. Alltså då kommer vi inte att klara av det.

Vissa studieförbund har haft strategiska diskussioner och konferenser där de till exempel har diskuterat formuleringen av profilområden, några har haft digitala möten med kortinfo en gång i veckan där medarbetare har kunnat få uppdateringar och tycka till om olika steg i processen, andra har bildat specifika arbetsgrupper som fokuserat på arbetet med att skriva verksamhetsåtagandet, och ytterligare andra beskriver att de haft webbinarium, gruppsamtal och workshoppar.

Arbetet med att skriva studieförbundens verksamhetsåtaganden beskrivs med ord som ”fram och tillbaka”, ”från ledning till gräsrötter”, ”dialog, dialog, dialog”, ”allt har vänts ut i regionerna”, ”förankrat” och ”en synkad process”. I redogörelsen för processen att skriva sina verksamhetsåtaganden betonar studieförbunden vikten av en väl förankrad beslutsprocess där hela organisationen inkluderas. Detta verkar spegla en etablerad struktur inom studieförbundens organisationer, där beslut måste ha bred förankring för att få legitimitet. Ett studieförbund exemplifierar detta genom att lyfta fram att styrelsemedlemmarna, som slutgiltigt ansvarat för att fatta beslut om innehållet i verksamhetsåtagandet, även har behövt delta aktivt i konferenser och möten som hållits under processen.

I intervjuerna säger representanterna att det inte uppstått särskilt många interna meningsskiljaktigheter i diskussionerna om vad som ska finnas med i åtagandena. Detta förklaras med att det beror på att arbetet snarare har handlat om att försöka fånga vad som görs, än att försöka formulera något nytt. Om det har funnits diskussioner om formuleringarna i ett specifikt studieförbunds verksamhetsåtagande har dessa uppfattats som nyttiga och bidragande till att utveckla det som sedan står i texten. Ett exempel på en sådan diskussion är ordval gällande profilområden. Ett studieförbund diskuterade hur profilområdet *Kulturliv* skulle formuleras. Skulle det heta *Kulturliv* eller *Kultur*? Efter diskussioner på specifika profilområdeskonferenser valdes till slut de ord som bäst överensstämde med studieförbundets profil och värdegrund.

Några studieförbund betonar även hur de inkluderat sina medlemsorganisationer i processen att skriva verksamhetsåtagande, genom samtal

om vad medlemsorganisationerna uppfattar att studieförbundet kan bidra med i ett samarbete. De ser att denna dialog har haft positiv påverkan på verksamhetsåtagandet:

> Det har inte varit att vi fick in en massa tokigheter som vi ville hantera, utan snarare att det här var relevanta inspel. Det har blivit bättre i varje sådan interaktion.

Således framträder en tydlig folkrörelselogik, där studieförbunden uppvisar en vana och förmåga att arbeta genom öppna och inkluderande processer. De ser inte denna arbetsmetod som ett hinder, utan snarare som en naturlig och berikande del av en förändringsprocess. För att få en inblick i hur inkluderande processen egentligen har uppfattats av medarbetare har vissa studieförbund försökt att följa upp och utvärdera hur delaktiga de anställda har känt sig. Detta har exempelvis gjorts genom specifika enkäter och teamsmöten.

Även om processen att formulera verksamhetsåtagandet i mångt och mycket varit kollektiv, har ansvaret för att sammanställa och skriva ner det som gemensamt arbetats fram inom studieförbunden ofta lagts på specifika personer, vanligtvis medarbetare vid förbundskansliet och ibland även styrelsemedlemmar. Beslut om hur verksamhetsåtagandet slutgiltigt skulle formuleras fattades sedan under styrelsemöten.

Studieförbunden har haft en betydande frihet i att utforma sina verksamhetsåtaganden utifrån egna preferenser, med vissa undantag för rubriker och instruktioner om vad som ska inkluderas. Denna flexibilitet har lett till stora variationer i både struktur och presentation av åtagandena, vilket innebär att samma typ av information kan förekomma under olika rubriker i olika studieförbunds verksamhetsåtaganden. Mångfalden i hur profilområden formuleras och placeras reflekterar studieförbundens olika sätt att tolka och navigera inom den frihet som ramverket ger.

Enligt instruktionerna för utformandet av verksamhetsåtagandena fanns det inga uttryckliga begränsningar för hur många sidor dokumentet fick omfatta. En handläggare på Folkbildningsrådet framhöll att studieförbunden hade frihet i textmängd, men den digitala portalen begränsade svar till 3 500 tecken. För att kringgå detta skickades ofta längre texter som separata dokument via mejl. Resultatet blev stora variationer – NBV skrev det kortaste åtagandet på 4,5 sidor, medan Bilda skrev det längsta på 51 sidor. Medellängden var 16 sidor. I nästa avsnitt kommer vi att se över hur studieförbunden har valt att definiera och presentera sina profiler.

Att formulera studieförbundens profiler

Folkbildningsrådet har betonat att det nya kvalitetsbedömningssystemet ”bidrar till att folkbildningsverksamheten bedrivs i en mångfald av miljöer” och skapar bättre förutsättningar för studieförbunden att lyfta fram sina unika profiler (Folkbildningsrådet, 2023a). En tydlig profilering anses kunna underlätta samarbeten med både medlemsorganisationer och specifika målgrupper. Vidare förväntas denna profilering minska konkurrensen mellan studieförbunden, eftersom det skapar möjlighet för varje förbund att fokusera på sina särskilda områden snarare än att konkurrera om samma deltagare eller samarbetspartner.

Utifrån denna berättelse resonerar vissa studieförbundsrepresentanter kring att utvecklingen av profilområden som sker inom ramen för verksamhetsåtaganden kan ge studieförbunden möjlighet att stärka sin position inom sina respektive profilområden. Detta skulle kunna leda till högre kvalitet i verksamheten, då resurser och insatser kan koncentreras till att fördjupa den egna ämnesprofilen.

Styrning mot profilinriktning

En del studieförbund har en tydligt definierad profil sedan tidigare vilket de upplever som en styrka och en fördel i det nya systemet:

> Det som är bra och den stora skillnaden tycker jag är att man också lyfter upp profilfrågan, profileringen, profilverksamheten. I det gamla systemet, om vi då gör jämförelsen så var det ju väldigt tunt. Man hade ju möjlighet så att säga men känslan var väl att det kanske inte betalade sig lika bra om man kallar det så om man då använder sig av profilerna. Och vi har ju alltid varit starkt profilförknippade så. Så för oss så känner vi att det här är en stor fördel. Det ger liksom en mer legitimitet.

Här framträder en bild av hur profilering kan fungera som ett strategiskt verktyg, eftersom det uppstår en dynamik där den statliga logiken och styrningen delvis harmoniseras med folkrörelselogiken och studieförbundens egen identitet. För vissa studieförbund innebär profileringen en möjlighet att förstärka sin legitimitet och att ytterligare positionera sig inom sina specialområden; i dessa fall fungerar profilområdena som en bro mellan externa krav och interna värderingar, där statliga styrmedel upplevs vara i linje med det egna uppdraget och den historiska verksamhetsinriktningen.

Andra studieförbund ser inte samma fördelar med en stark betoning på specifika profilområden. En representant från ett sådant studieförbund anser att det inte är strategiskt för dem att profilera sig för snävt, vilket antyder att

profilområden inte harmoniserar med alla studieförbunds självförståelse eller arbetssätt. Beroende på hur studieförbunden uppfattar fördelarna i relation till sin situation, väljer de den strategi som ger dem mest legitimitet. En annan studieförbundsrepresentant diskuterar denna balansgång kritiskt:

> Att det nya statsbidragssystemet tydligt andas att varje studieförbund ska ha sin egen profil och vi ska styras av egna mål samtidigt som man också ökar en tydlig styrning från Folkbildningsrådet. Det finns en inneboende konflikt i det någonstans.

Alltså framhävs en inneboende konflikt mellan den statliga logiken och folkrörelselogiken, där studieförbunden ”tvingas” in i en profilering och att särskilja sig ifrån varandra. Studieförbunden i samverkan, studieförbundens gemensamma intresseorganisation där alla studieförbund är medlemmar, lyfter på ett liknande sätt frågan om vad som händer om ett och samma verksamhetsområde skulle nedprioriteras hos alla studieförbund:

> Om alla prioriterar sina fyra viktigaste saker så kanske det blir områden som ingen har prioriterat. Det kan man fundera på om det kan bli så […] Det finns omfattande nyheter nu om neddragningar i musikverksamhet. Bara i Västerås, Karlskoga och Boden stänger man olika musikhus och avvecklar verksamheter. Och jag kan misstänka att det finns ett samband, att musikverksamheter har skapat stora volymer, vilket var viktigt förut och nu kanske det är något mindre viktigt. Och eftersom man har både övergång till ett kvalitativt system men också kraftigt minskade pengar gör ju att prioriteringsdiskussionen blir liksom verkligen skärpt.

Om varje studieförbund utvecklar en egen profil så finns en risk att det kommer att finnas verksamhetsområden som faller mellan stolarna och att inget väljer att prioritera det området. Denna potentiella utveckling kan dock främst förstås utifrån studieförbundens ekonomiska förutsättningar, där det snarare är nedskärningarna som gör att de måste prioritera mellan olika verksamhetsområden.

Sammantaget går det att urskilja en strävan bland studieförbunden att utforma profiler som både svarar mot villkoren i det nya statsbidragssystemet och värnar den egna identiteten. Genom att kombinera extern legitimitet – gentemot bidragsgivare – med intern förankring i idéburna mål, försöker studieförbunden upprätthålla samhällsviktig verksamhet. I denna förhandlingsprocess vittnar de intervjuade representanterna om en oro för förändrade styrningsmekanismer, vilket tydliggör den potentiella konfliktytan mellan statlig styrning och möjligheten att fritt formulera sina mål i linje med den egna profilen.

Både gemensamma och exklusiva profilområden

När studieförbunden formulerar sina profilområden framträder vissa gemensamma drag i hur de väljer att beskriva sig själva, vilket antyder en kollektiv förståelse av vad som är viktigt när deras verksamhet ska legitimeras i relation till det nya bidragssystemet. Faktorer som finns angivna i bidragsvillkoren framhävs ofta. Till exempel betonar flera studieförbund att de finns representerade i hela landet, vilket understryker att de uppfyller bidragsvillkoren om geografisk räckvidd. Ett annat exempel är att flera studieförbund framhåller att deras särart bygger på att de står nära sina medlemsorganisationer, eller att de är folkrörelseanknutna, vilket både betonar rötterna i det svenska civilsamhället och att de uppfyller bidragsvillkoret om att ha minst tre medlemsorganisationer. Förutom att legitimera sig i förhållande till bidragsvillkoren så är det flera av studieförbunden som betonar att de bidrar med expertis och yrkesmässig kunskap inom pedagogik och specifika ämnesområden för sina medlemsorganisationer:

> Det är ju en övertygelse vi har. Att om man lyckas med att få grupper att [lära tillsammans] så är det en kvalitet. Och det är inte kvantfysik att få det att fungera. Men det är jättelätt att det blir dåligt. Och det är väl någonstans den insikten vi har jobbat mycket med, både internt och för att få arbetslaget att fungera. Och det är samma sak med en studiecirkel. Och det är ganska enkelt. Men det är jättelätt att sabba. Och då tänker vi att en roll vi har är att peka på det och underlätta så att grupprocesser blir bra.

Studiecirkeln som pedagogisk metod framhävs i detta sammanhang som ett uttryck för en bildningslogik som skapar legitimitet gentemot samarbetsorganisationer och målgrupper. Denna metodik, rotad i folkbildningens kärna, positionerar studieförbunden som experter inom sitt område, samtidigt som den upprätthåller folkbildningens ideal om delaktighet och demokrati. Studieförbunden lyfter fram en pedagogik som bejakar deltagarnas röster och erfarenheter och detta sätt att arbeta stärker inte bara verksamhetens legitimitet utan understryker också folkrörelselogiken som är en del av deras identitet.

Utöver vissa gemensamma drag, präglas formuleringarna av profilområden i verksamhetsåtagandena av studieförbundens skilda idébakgrunder och värdegrunder. Arbetet med att skriva verksamhetsåtaganden har enligt flera studieförbund varit ett tillfälle att reflektera över och artikulera deras värderingar, något som har påverkat hur de valt att profilera sig. Vissa studieförbund har valt att definiera sin profil genom att lyfta fram specifika ämnesområden som kärnan i sin verksamhet, andra har valt att skriva fram sina värderingar, metoder och arbetssätt.

Tabell 2 på nästa sida är en uppställning över hur studieförbunden formulerat sina profilområden i respektive verksamhetsåtagande, samt vilka som är särskilda för specifika studieförbund och alltså inte går att finna hos mer än ett studieförbund.

Några profilområden återkommer hos flera studieförbund. Det handlar främst om formuleringar som går att knyta an till statens fyra syften med stödet till folkbildningen. Således är den profil som är mest återkommande *Kultur,* som är ett profilområde hos sex av nio studieförbund (ABF, Bilda, Ibn Rushd, Medborgarskolan, NBV, Studiefrämjandet) och då är *Kör-och musikliv* från Sensus inte inräknat. ABF benämner sitt profilområde som *Tillgänglig kultur* och NBV som *Kulturliv*. Även *Föreningsliv* och *Demokrati* återkommer hos flera studieförbund. *Föreningsliv* återfinns hos tre studieförbund (ABF, NBV, SV) medan *Demokrati* också finns hos tre (ABF, Ibn Rushd, NBV).

Det finns även profilområden som liknar varandra i sin tematik men där formuleringarna i verksamhetsåtaganden gör att det också finns skillnader dem emellan. NBV har till exempel formulerat ett av sina profilområden som *Inkludering* medan SV kallar ett av sina för *Integration* och ABF ett av sina för *Inkluderande och integrerande verksamhet*. Andra profilområden har tematiska likheter, även om olika termer används för att beskriva dem, till exempel ABF:s *Mötesplatser* och Sensus *Överbrygga mellanrum*.

Analysen av studieförbundens arbete med att formulera sina profiler visar att de tagit tillfället i akt att forma sin egen framtid, och att de inte enbart ser arbetet med att skriva verksamhetsåtaganden som något de gör för att uppfylla statliga direktiv. Det finns tydliga gemensamma drag i hur studieförbunden förstår sig själva, och de skriver fram en delvis gemensam bild av folkbildningen som en kontinuitet och kraft i det svenska samhället. Arbetet med att formulera profiler och profilinriktningar har handlat om något mer än att anpassa sig till nya statsbidragsvillkor, det har också handlat om att stå fast vid och förvalta folkbildningens idé.

STUDIEFÖRBUNDEN BLICKAR FRAMÅT

Efter att fördelningen av statsbidraget presenterades den 5 september 2024 genomförde vi uppföljningsintervjuer med representanterna för studieförbunden för att få en uppfattning om deras upplevelser av fördelningen, eventuella förändringar i deras strategiarbete, samt vilka utmaningar de ser framför sig.

TABELL 2. Studieförbundens profilområden i verksamhetsåtaganden

Studieförbund	Profil och profilområden	Unika profilområden
ABF	6 "prioriterade områden" • Lokal förankring • Mötesplatser • Människor långt ifrån makt och inflytande • Inkluderande och integrerande verksamhet • Aktivt föreningsliv • Tillgänglig kultur	Inte formulerade som profilområden, utan som prioriterade områden. Tre av sex områden saknar motsvarighet hos övriga studieförbund: • Lokal förankring • Mötesplatser • Människor långt ifrån makt och inflytande
Bilda	• Samhälle • Kultur • Kyrka	• Samhälle • Kyrka
Folkuniversitetet	Beskriver sin profil enligt följande: • En omfattande verksamhet öppen för alla • Har ett stort utbud av kvalificerade kurser och utbildningar • Presenterar aktuell forskning för allmänheten • Möten mellan professionell och ideell kultur • Utveckling och förnyelse med stöd i vetenskap	Eftersom Folkuniversitetet inte formulerar profilområden, återfinns inte motsvarande beskrivningar som hos övriga studieförbund.
Ibn Rushd	• Livsåskådning • Demokrati • Kultur • Människa och natur	
Medborgarskolan	• Kunskap • Kultur • Folkhälsa	• Kunskap • Folkhälsa
NBV	• Nykterhet • Inkludering • Demokrati & föreningsliv • Kulturliv	• Nykterhet
Sensus	• Relationer och samarbeten • Grupprocesser • En mångfald av lärmiljöer och lärprocesser • Normmedvetenhet och inkludering • Överbrygga mellanrum • Kör- och musikliv • Livsfrågor	Skiljer sig till viss del i hur profilområdena är formulerade: • Relationer och samarbeten • Grupprocesser • En mångfald av lärmiljöer och lärprocesser • Normmedvetenhet och inkludering • Överbrygga mellanrum
Studiefrämjandet	• Natur • Djur • Miljö • Kultur *(Hållbar utveckling som ledstjärna)*	• Djur • Miljö *(Hållbar utveckling som ledstjärna)*
Studieförbundet Vuxenskolan	• Landsbygder • Föreningslivet • Funktionsrätt • Integration	• Landsbygder • Funktionsrätt

Fördelning och uppföljning

Av de nio studieförbunden fick fyra en större andel och fyra en minskad andel av statsbidraget jämfört med tidigare. Det nionde studieförbundet, Ibn Rushd, förlorade sin andel av statsbidraget, som dessförinnan uppgick till 1,62 procent av det totala stödet till studieförbunden.

Ökad andel:

- Folkuniversitetet från 6,38 till 7,7 procent = +1,32 procentenheter
- NBV från 7,99 till 9,2 procent = +1,21 procentenheter
- Bilda från 7,67 till 8,6 procent = +0,93 procentenheter
- SV från 19,7 till 19,9 procent = +0,2 procentenheter

Minskad andel:

- ABF från 25,7 till 24,9 procent = −0,8 procentenheter
- Studiefrämjandet från 12,6 till 11,9 procent = −0,7 procentenheter
- Sensus från 9,49 till 9,1 procent = −0,39 procentenheter
- Medborgarskolan från 8,84 till 8,7 procent = −0,14 procentenheter

Folkbildningsrådets beslut om bidragsandel åtföljs av ett yttrande, där en helhetsbedömning presenteras. Yttrandet baseras på fem förutbestämda bedömningsfrågor som berör verksamhetens kvaliteter, profilanknytning, omfattning, kapacitet och statens syften.

I uppföljningsintervjuerna är studieförbundsrepresentanterna fortsatt konsekventa i att framföra att det tidigare bidragssystemet behövde förändras. De betonar också att en sådan förändring varit efterfrågad under lång tid. Det framkommer dock tydligare än innan att processen inte varit utan svårigheter och att det fortfarande finns aspekter av systemet som behöver förtydligas och utvecklas. En studieförbundsrepresentant beskriver det så här:

> Vi är positiva till den nya fördelningsmodellen, eftersom vi länge argumenterat för ett mer kvalitetsstyrt system. Modellen är dock fortfarande ny, och det är svårt att redan nu utvärdera dess fulla effekter […] Vi upplever dock att den nya fördelningsmodellen har gjort det svårt att koppla vårt verksamhetsåtagande till den faktiska andelen statsbidrag vi erhållit. Utan möjlighet att ange ett specifikt äskande om andel blir det svårt att relatera vårt insända åtagande till bidraget, särskilt när vi inte kunnat justera åtagandet med hänsyn till neddragningar. Modellen skulle fungera bättre om vi på förhand haft kännedom om vilka budgetramar vi har att förhålla oss till.

En inbyggd utmaning i det nya bidragssystemet är kravet på att planera verksamhet i förväg, trots att det finns en risk att den planerade verksamheten inte får full finansiering. Detta skapar en osäkerhet och kan göra det svårt för studieförbunden att leva upp till de åtaganden som de har formulerat i sina verksamhetsplaner. I förlängningen kan detta få konsekvenser för innovation och förnyelse inom folkbildningen. Om studieförbunden prioriterar tydligt definierad och väl etablerad verksamhet som ligger i linje med deras profilinriktning och dessutom får en lägre budgetram än väntat, kan möjligheten att göra nya satsningar eller utvecklingsarbete begränsas. Bidragssystemets struktur kan därmed skapa en tendens att belöna det väletablerade framför det nyskapande, vilket riskerar att motverka både utveckling och mångfald inom studieförbundens verksamhet. Dessutom kan detta skapa en trögrörlighet som står i kontrast till förmågan att vara ”flexibel” och ”snabbfotad”, en egenskap som ofta framhävs. Det kan alltså komma att bli svårare för studieförbunden att agera snabbt vid oväntade händelser eller kriser.

Även om representanterna fortfarande uttrycker stöd för att ett nytt system införts och en önskan att bryta med det tidigare volymdrivna fokuset, lyfts en farhåga att det nya systemet riskerar att i alltför hög grad fortfarande bygga på kvantitativa indikatorer. Detta kan enligt dem resultera i ett ”annat” kvantitativt system, snarare än en verklig omställning:

> Ett fint citat härifrån var ju att vi riskerar att gå in i ett nytt kvantitativt system med kvalitativ kappa. Det blir bara lite svårare att läsa ut och mäta. Men det är fortfarande kvantiteten som räknas i slutändan.

Således verkar det finnas en uppfattning om att det nya statsbidragssystemet, trots sin avsikt att vara ett kvalitativt bedömningssystem, fortfarande i stor utsträckning förlitar sig på kvantitativ uppföljning. Vissa uttrycker oro över att systemet riskerar att bli för mycket kvantitativt i sin utformning och tillämpning:

> Många av indikatorerna är kvantitativt bundna. Och i min värld är det oklokt. Det vore mycket bättre att ha några färre som var kvantitativt bundna. För då skulle vi ha skapat en förflyttning i systemet.

Flera av de intervjuade upplever att förändringen inte har inneburit en tillräckligt genomgripande omställning. Hos vissa av studieförbunden finns en uttalad ambition att helt lämna den volymbaserade marknadslogiken bakom sig och att i stället arbeta utifrån en folkrörelselogik, och de uppfattar inte att denna ambition har realiserats.

Det finns en samsyn hos studieförbunden om att Folkbildningsrådet i viss mån har varit otydliga i fråga om sitt bedömningsarbete. Denna otydlighet beskrivs på framför allt två sätt, antingen att Folkbildningsrådet har varit otydliga i sin kommunikation gentemot studieförbunden och att det varit svårt att få svar på frågor, eller att det varit otydligt hur bedömningen gått till och på vilka grunder kvalitetsbedömningen baserats. Till exempel säger en studieförbundsrepresentant redan under den första intervjun våren 2024:

> Men vad händer i september? Varför har det inte funnits någon dialog kring åtagandet? Om det då faller ut en siffra, en procentsiffra i september, hur ser förklaringarna till den ut?

En annan fråga är huruvida verksamhetsåtagandet kommer att behandlas som ett ansökningsförfarande. Flera studieförbund lyfter att det har funnits interna diskussioner om detta och att Folkbildningsrådet har kommunicerat att verksamhetsåtagandet inte ska förstås som en ansökan. Ibn Rushd anser utifrån detta att Folkbildningsrådet till och med varit rent felaktiga i sin kommunikation och att de gått ifrån sina egna riktlinjer och villkor:

> Vi upplever ju att Folkbildningsrådet har gått emot all kommunikation som de har haft med oss under framtagandet av det nya statsbidragssystemet där man har varit väldigt tydlig med att det nya statsbidragssystemet inte är en ansökan utan är man statsbidragsberättigat studieförbund så har man rätt att ta del av statsbidraget. Och det här är bara ett system som ska avgöra storleken utifrån ett kvalitetsbedömningssystem. Och vi upplever att när man valde att använda det nya systemet för att inte ge oss någon tilldelning alls så bryter man emot allt det som har kommunicerats de senaste åren.

Även vissa av de andra studieförbundsrepresentanterna påtalar att bedömningsarbetet inte varit transparent och att det har varit svårt att få svar på frågor om på vilka grunder bedömningen gjorts. Studieförbunden har fått ett beslut med medföljande motivering men flera uttrycker att det utifrån detta är svårt att tyda vad bedömningen faktiskt baseras på och varför deras studieförbund minskat eller ökat i den procentuella fördelningen:

> Vi tycker att motiverade beslut är ett positivt steg framåt, men bedömningskriterierna har varit otydliga. Det är svårt att förstå varför vissa studieförbund har fått en högre andel medan andra har minskat, och vi saknar en möjlighet till jämförelse. Vi önskar mer transparens och att det blir tydligare hur modellen har fokuserat på kvalitet och kapacitet i stället för volym och utjämning.

Detta står i kontrast med det förra systemet som trots sina brister, åtminstone var enkelt att förstå och överblicka. Liknande frågor diskuterades inför och

under införandet av det förrförra bidragssystemet 2012. Då lyftes farhågor om att införandet av kvalitativa indikatorer skulle kunna skapa en rättsosäker situation eftersom det kunde innebära mer subjektiva bedömningar av verksamhet och arbetssätt. Det som betonas här är att bedömningsprocessen behöver bli mer transparent och tydlig, så att studieförbunden förstår hur bedömningen har gått till.

I Ibn Rushds fall har beslutet att de inte får statsbidrag överklagats till förvaltningsdomstolen på grund av bristande transparens och för att de anser att Folkbildningsrådet gått ifrån sina egna villkor. Ibn Rushd betonar att de uppfattar att det finns en politisk dimension av beslutet:

> Det var väldigt lite förvåning att Folkbildningsrådet väljer att göra det [avfinansiera Ibn Rushd]. Särskilt när ministern går ut och kommenterar det så tydligt. Både Sverigedemokraterna, Moderaterna och Liberalerna har ju gått ut och "claimat" det här beslutet som deras. Det gör ju att det finns en väldigt tydlig politisk dimension av Folkbildningsrådets beslut. Hur mycket de än säger att det inte finns en politisk dimension så finns det det. Och det tror jag många i vår organisation också ser och tycker är jobbigt. Alltså att man ser det som en del av en större rörelse i samhället.

Ibn Rushd understryker att beslutet om indraget statsbidrag inte har skett i ett politiskt vakuum. De menar att politiska aktörer snabbt har lyft de politiska dimensionerna av beslutet, där fokus snarare har lagts på att studieförbundet inte anses uppfylla demokrativillkoret än på den formella motiveringen som handlar om kapacitet (Ibn Rushd, 2024b). Ibn Rushd kopplar detta till en större samhällelig rörelse, där även andra muslimska organisationer, så som till exempel Sveriges unga muslimer, har förlorat statsbidrag under de senaste åren. De påpekar dessutom att motiveringen till beslutet utgår från information som inte finns med i det verksamhetsåtagande som de har lämnat in, vilket gör att de, likt flera andra studieförbund, efterlyser en tydligare redogörelse för hur bedömningen har genomförts.

Studieförbunden efterfrågar alltså en mer transparent bedömningsprocess. De är fortsatt positivt inställda till ett nytt statsbidragssystem som utgår ifrån kvalitativa indikatorer men betonar behovet av ökad insyn i bedömningsgrunderna. Detta blir centralt eftersom deras ambition är att bryta med den marknadslogik som förknippas med det förra systemet, och i stället stärka en mer värdebaserad folkrörelselogik.

Samtidigt som studieförbunden i denna kontext accepterar en statlig styrning mot vissa indikatorer, uppstår problem när konturerna för denna styrning upplevs som otydliga. Bristen på transparens öppnar dessutom för

risken för att politiska avvägningar smyger sig in i bedömningen och redan misstanken om detta kan undergräva förtroendet för en rättsäker process. Risken för en politisering av bedömningsprocessen lyfts fram som en utmaning för framtiden, vilken vi nu kommer fördjupa oss i.

Framtiden är osäker

I intervjuerna med representanter från studieförbunden ställde vi även frågor om vilka utmaningar studieförbunden ser och om det nya statsbidragssystemet skulle kunna innebära begränsningar för framtida verksamhet.

Samtliga intervjuade studieförbund lyfte fram finansiering som en överordnad utmaning och att minskade resurser hade haft och har stor påverkan på studieförbundens möjlighet att verka. Flera påtalade även att samtidigt som de fått minskade resurser (både reella minskningar och på grund av frysningen av statsbidraget och inflationen) har arbetet med systematiskt kvalitetsarbete inneburit att resurser har flyttats om inom studieförbunden. Det vill säga att resurser som tidigare kunde användas till verksamhet nu i stället går till uppföljning och kontroll. De flesta studieförbunden har under de senaste fem åren anställt fler personer eller gjort om tjänster till att helt ägnas åt uppföljning, samtidigt som de har behövt säga upp annan personal som arbetar verksamhetsnära med folkbildning. Således lyfter flera av de intervjuade att de senaste åren också har bestått av arbetsmiljömässiga utmaningar:

> Den långsiktiga minskningen av bidraget genom att inte öka det [frysningen av bidraget]. Dråpslaget av att det minskar så drastiskt [nedskärningarna]. Det är genuint bra kvalitetsarbete, utvecklingen som är gjord [det systematiska kvalitetsarbetet], det gör att luften är slut och samtidigt gå in i det nya och jobba. Det är inte jättelätt att vara medarbetare hos oss just nu. För man har ganska stor förväntan att vara i förändring och transformera sig och börja jobba annorlunda. Och samtidigt utan de här två kollegorna.

I citatet framhävs att det finns en förväntan att de anställda snabbt ska kunna ställa om till nya sätt att arbeta, med mindre resurser och färre kollegor. Det påtalas att fokus på kvalitet, uppföljning och kontroll har lett till en ökad administrativ börda, och att dessa krav på effektiv administration förväntas fortsätta öka framöver.

I förhållande till detta lyfts inte minst att de olika bidrag som studieförbunden erhåller från stat, region och kommun utgår ifrån olika fördelningssystem. Även detta tar mycket resurser i anspråk eftersom anställda på studieförbunden måste sätta sig in i dessa olika system:

> En av de risker vi har i vårt riskledningssystem, den handlar faktiskt om, som ligger på förbundsnivå, det är att vi överdriver efterlevnaden av krav från finansiärer. Att vi blir en bidragsförmedlare och ingen pedagogisk möjliggörare. Förenklat såklart.

Liknande formuleringar finns också i de risk- och sårbarhetsanalyser som studieförbunden skickat in tillsammans med verksamhetsåtagandet. Även där framhävs att det går åt resurser att formulera sig i enlighet med de villkor som olika bidragsgivare ställer, samt att uppnå de krav på kontroll och uppföljning som redan finns.

Flera av studieförbundens representanter uttrycker i intervjuerna en känsla av generell instabilitet och osäkerhet inför framtiden. När verksamhetsåtagandena skrevs hade förbunden fortfarande en begränsad förståelse av hur det nya fördelningssystemet skulle fungera och hur fördelningen av statsbidraget skulle falla ut. Därtill råder en osäkerhet kring innehållet i den folkbildningsutredning, *Bildning, utbildning och delaktighet – folkbildningspolitik i en ny tid* (SOU 2024:42) som presenterades i juni 2024, och om den kan innebära betydande förändringar i självförvaltningsmodellen eller statsbidragets utformning.[7] Flera intervjuade kommenterar att dessa förändringar sker samtidigt och att det är en skakig grund att stå på när det gäller framtida strategiarbete, eftersom det helt enkelt blir många olika processer att vara i på samma gång:

> Nej, alltså någonstans kan man väl säga så här att folkbildningsutredningen och det nya bidragssystemet kanske inte matchade varandra i tid så jäkla bra om man ska tala klarspråk.

Osäkerheten förstärks av vad som uppfattas som en tilltagande politisering av det statliga stödet (jfr Harding, 2020; Harding, 2022), där vissa studieförbundsföreträdare anser att studieförbunden har blivit föremål för en politisk debatt som underminerar deras legitimitet. Vissa känner sig misstrodda och misstänkliggjorda, ofta på grunder som de inte anser spegla verkligheten. En representant från ett studieförbund uttrycker detta tydligt:

---

7 Folkbildningsutredningen, *Bildning, utbildning och delaktighet – folkbildningspolitik i en ny tid* (SOU 2024:42) har varit ute på remiss och i skrivande stund finns inget datum eller andra besked för när regeringen kommer att lämna en proposition. De planerade nedskärningarna i statsbidraget om 500 miljoner kronor mellan 2024–2026 har genomförts.

> Och då blir det väldigt tydligt när ansvariga ministrar uttalar sig kring folkbildningen, att det är mer ett politiskt utspel. Folkbildningsutredningen till exempel, den har vi också på bordet och när den presenterades så kanske den inte presenterades utifrån dess innehåll utan utifrån hur den passar i en politisk dagordning, och det där tänker jag är ett mönster. Man återkommer till Järva eller Statskontorets utredning utifrån narrativ som faktiskt inte är sanna, utan man har plockat ett citat som passar den politiska agendan och så är det det man driver.

Representanterna för studieförbunden uttrycker oro för detta förändrade läge, eftersom de upplever att fokus förflyttas från folkbildningsarbetet till att ”hitta enkla, snabba svar” för att kunna möta den bild som finns i medierna, vilket också framkom tidigare i kapitlet.

En annan fråga som lyfts som en potentiell utmaning är att förändringar i styrningen – inte enbart i själva bidragssystemet utan även genom en utökad kontrollapparat – riskerar att driva studieförbunden in i ytterligare centraliseringsprocesser. Detta kan innebära att lokalavdelningar slås ihop och att omorganiseringar leder till sammanslagningar på regional och central nivå, en process som pågår sedan länge och som nu riskerar att gå ännu längre. Studieförbundsföreträdarna misstänker att detta kan bli en indirekt effekt av det nya systemet, trots att centralisering inte har varit en uttalad avsikt. De intervjuade påtalar att när kontrollsystemen ska göras så effektiva och standardiserade som möjligt riskerar lokalt och regionalt självbestämmande att försvagas:

> Vissa är bekymrade över den där liksom lilla centraliseringen, inte till Stockholm utan till den större kommunen som gör att det lokala nätverket minskar. Jag förstår att man administrativt slår ihop för att förenkla allt det där. Men den starka regionala rösten, kraften, medvetenheten riskerar att gå förlorad. Och att vi hamnar i ett mer centraliserat system som då påverkas väldigt kraftigt av olika så kallade styrförsök.

Detta lyfts också i relation till studieförbundens interna fördelning av det statliga anslaget:

> Jag tror att en av de största utmaningarna blir när vi börjar prata om internfördelning. För där kommer det ju in faktorer som glesbygd, landsbygd, stadsdel, stad och då kan det uppstå motsättningar. Vad ska värderas högst? Hur ska vi prioritera och vikta de olika målgrupperna?

Här framhävs att framför allt en utökad kontrollapparat riskerar att begränsa studieförbundens decentraliserade strukturer, vilket går att tolka som att den statliga styrningen i högre grad lutar sig mot en managementlogik – präglad av effektivisering, standardisering och korta beslutsvägar för att säkerställa kvalitet och kontroll. Detta kan komma i konflikt med studieförbundens traditionella arbetssätt och organisationsstrukturer.

Denna förändring blir särskilt påtaglig i en kontext av ekonomiska utmaningar, där minskade resurser och personalnedskärningar ytterligare försvårar för studieförbunden att upprätthålla sin lokala förankring. Det uppstår således en spänning mellan att säkerställa kvalitet genom ökad kontroll och uppföljning och att bevara det deltagar- och medlemsstyrda arbetssättet, samt den lokala autonomin.

STUDIEFÖRBUNDENS OMSTÄLLNINGSARBETE

Under 2024 påbörjade studieförbunden anpassningen till ett nytt statsbidragssystem – en förändring som välkomnats av många, men som också medfört en del orosmoln. I denna andra delstudie har vi undersökt hur studieförbunden tolkat de nya villkoren och formulerat strategier för att möta dessa villkor.

Den övergripande bild som framträder av studieförbundens omställningsarbete är att de navigerar mellan olika stundtals motstridiga institutionella logiker. Exempelvis behöver de visa att de tar statens krav på transparens och mätbarhet på allvar samtidigt som de bevarar sin civilsamhällesidentitet och pedagogiska särart. Studieförbunden är väl medvetna om att det krävs en balans för att behålla legitimitet i olika målgruppers ögon; att kunna jämka mellan logiker och att påvisa hur synbara motsägelser kan överbryggas. Detta var en förväntad observation eftersom denna institutionella komplexitet länge har varit en realitet för studieförbunden och något som de är vana vid att hantera.

I vår analys kan vi dock skönja att en av dessa förhandlingsarenor är på väg att förändras, nämligen studieförbundens relation till sina bidragsgivare – i synnerhet staten. I studieförbundens uttalanden kan vi skönja tre olika, delvis motsägelsefulla, bilder av hur denna relation ser ut. I samtliga står den statliga institutionella logiken i centrum, men dess innebörd skiftar beroende på vilka andra logiker den sammanflätas med.

När relationen präglas av ett gemensamt fokus på kvalitet och profilering harmonierar den statliga logiken med studieförbundens folkrörelse- och bildningslogik, förenade i en ambition att frångå den tidigare marknadslogikens volymjakt. När relationen snarare präglas av ökad kontroll och detaljstyrning flätas den statliga logiken i stället samman med en managementlogik, där krav på transparens, uppföljning och mätbarhet riskerar att tränga undan bildningslogikens friare ideal. När relationen färgas av misstro och politisk polarisering, utmanas folkrörelselogiken i grunden av en statlig logik som ifrågasätter verksamhetens legitimitet och demokratibidrag.

Genom att lyfta fram dessa tre mer eller mindre motstridiga bilder av studieförbundens relation till staten anser vi oss ha fångat en aktuell dimension av den institutionella komplexitet som dessa organisationer navigerar i. De bilder av relationen som får störst genomslag bland studieförbundens personal och förtroendevalda kommer sannolikt att påverka de strategier som används i utvecklingsarbetet framöver.

Studieförbunden befinner sig alltså i en situation där de behöver balansera mellan olika interna och externa krav som ställs på dem. Eftersom processen att ställa om till det nya bidragssystemet fortfarande pågår går det inte att dra några slutsatser om vilka långsiktiga effekter de förändringar som nu genomförs kommer att få. Däremot visar denna ögonblicksbild att studieförbunden befinner sig i ett aktivt arbete för att hantera förändringarna.

7 Navigera i förändring

I en tid präglad av ett snabbt förändrligt samhällsklimat ställs studieförbunden inför nya krav. De behöver nu proaktivt hantera – eller åtminstone anpassa sig till – omvärldens förändringar, den omförhandlade relationen till staten och det nya statsbidragssystemet.

I detta avslutande kapitel tolkar vi delstudiernas resultat med stöd i tidigare forskning och vårt teoretiska ramverk, med målet att bidra med en fördjupad bild av vilka möjligheter och utmaningar omställningen till ett nytt statsbidragssystem kan innebära. Vi diskuterar också hur denna förändring kan förstås som en del av en större förändringsprocess som rör studieförbundens och folkrörelsernas relation till staten, liksom det politiska samhällsklimatet i stort. Då omställningen fortfarande pågår präglas texten här av ett mer reflekterande anslag. Kapitlet har därmed en utforskande karaktär, med syfte att belysa studieförbundens situation ur nya vinklar. Bland annat begreppsliggör vi det som tidigare framkommit med hjälp av metaforer, ett grepp som sätter ord på sådant som annars kan te sig abstrakt och komplext.

I delstudie 1 analyserades hur statsbidragssystemet har diskuterats och motiverats i policytexter mellan åren 2014 och 2024. Vi har identifierat två centrala drivkrafter bakom de förändringar som senare genomfördes:

- Ett tryck att minska kvantitativa inslag och volymbaserade incitament i fördelningssystemet. Denna drivkraft grundar sig till stor del i en intern kritik inom studieförbunden där de negativa effekterna av den så kallade ”volymjakten” lyfts som det huvudsakliga problemet.
- Ökade krav på administrativ transparens för att motverka fusk och felaktigheter. Denna drivkraft grundar sig i en yttre kritik riktad mot studieförbunden, som kritiserats för att ha haft en modell som möjliggjort ekonomiska oegentligheter, och i vissa fall för påstådda samarbeten med aktörer och personer som är problematiska ur demokratihänseende.

Dessa två drivkrafter har lett till beslut om ett nytt statsbidragssystem som tydligare definierar och betonar kvalitet framför volym, samtidigt som det fortfarande finns flera olika – ibland motstridiga – tolkningar av hur kvalitet ska förstås, mätas och bedömas. Det nya systemet innebär också ett skifte mot ökad kontroll, transparens och uppföljning, vilket i sin tur medför betydande synliga och dolda kostnader för både Folkbildningsrådet och studieförbunden.

I delstudie 2 har vi analyserat arbetet med att skriva de verksamhetsåtaganden som ligger till grund för bedömningarna inom ramen för det nya statsbidragssystemet. I denna analys försökte vi förstå hur studieförbunden på en övergripande nivå har tolkat systemet och hur deras arbete med att ställa om till detta har sett ut.

Studieförbunden är påfallande positiva till fler kvalitativa inslag i bidragsfördelningen och beskriver denna utveckling som en möjlighet att komma bort från den kultur av ”volymjakt” som många vittnat om. Många av studieförbunden framhäver här möjligheten att utveckla den egna profilen. Arbetet med verksamhetsåtaganden beskrivs som förankrat i organisationerna, och det råder en utbredd vilja att gå in i en förändringsprocess.

Parallellt med detta uttrycks en viss oro – inte minst över ekonomiska nedskärningar, ökad administration, politiskt ifrågasättande och potentiella centraliseringsprocesser som riskerar att begränsa utrymmet för utvecklingsarbete. Oron förstärks efter att fördelningen av statsbidraget för 2025 till 2027 offentliggjordes, och flera informanter uttrycker att ökad transparens och tydlighet kring vad som faktiskt bedöms som kvalitet i det nya systemet behövs.

Den ambivalens som präglar studieförbundens relation till staten i samband med systemskiftet återspeglas i de två drivkrafter som identifierades i kapitel 5. Medan den första drivkraften – att skifta fokus från kvantitet till kvalitet – väcker hoppet om en relation baserad på samförstånd och möjlighet till profilering, har den andra drivkraften vuxit fram ur extern kritik och tar sig två olika uttryck: Å ena sidan skapar de ökade kontrollkraven en bild av statlig detaljstyrning som studieförbunden motvilligt behöver anpassa sig till. Å andra sidan leder den politiserade debatten till en relation färgad av misstro, där folkbildningen snarare känner att den måste göra motstånd.

En sådan inledande analys kan ge insikter i hur institutionell komplexitet kan förstås, men säger mindre om hur denna komplexitet hanteras av studieförbunden och deras medlemmar. Studieförbunden kan här lätt framstå som passiva mottagare av omgivningstryck, vilka reaktivt förhåller sig till det ena

motsägelsefulla kravet efter det andra. Tidigare forskning om organisationer som verkar i institutionell komplexitet visar dock något annat, nämligen att det ofta rör sig om ett aktivt och strategiskt arbete där organisationernas medlemmar balanserar olika institutionella logiker i kommunikation med olika publiker. Samexisterande logiker innebär inte bara en låsning mellan motsägelsefulla krav utan kan också vara en källa till flera handlingsalternativ, vilket i sin tur kan ge upphov till ett starkare aktörskap i förändringen (Robertsson, 2021; Kvarnström, 2016; Smets m.fl., 2014; McPherson & Sauder, 2013; Thornton, Ocasio & Lounsbury, 2012; Greenwood m.fl., 2011).

Mot denna bakgrund kan olika typer av relationer till staten ses som verktyg i studieförbundens hantering av institutionell komplexitet. Även om denna hantering sker på alla nivåer kan riksorganisationerna antas vara extra viktiga eftersom de beslut som fattas där har en strategisk betydelse för hur verksamhet genomförs lokalt (jfr Robertsson, 2021). Det är riksorganisationerna som ansvarar för verksamhetsåtagandena, som alla medarbetare sedan behöver bidra till att uppfylla, och det är också riksorganisationerna som för dialogen med Folkbildningsrådet. Deras roll som mellanhand mellan Folkbildningsrådet å ena sidan samt lokalavdelningar och samarbetsorganisationer å den andra gör att de konstant behöver översätta och balansera mellan olika logiker (jfr Kvarnström, 2016).

DUBBEL ÖVERSÄTTNING

Det arbete med verksamhetsåtagandet som beskrivs i delstudie 2 kan förstås som en dubbel översättning, det vill säga ett aktivt och strategiskt arbete som rymmer två parallella översättningsprocesser fram och tillbaka mellan olika målgrupper och institutionella logiker. Den mest synliga processen är kanske översättningen utåt där riksorganisationernas representanter beskriver verksamheten på ett sätt som passar in i det språkbruk och de krav som sammanhänger med det nya statsbidragssystemet och dess indikatorer. Här kan man tala om en översättning från folkrörelselogik och bildningslogik till statlig logik och managementlogik, som manifesteras i själva verksamhetsåtagandet och därmed legitimerar verksamheten i bidragsgivarens ögon. Samtidigt ser vi att processen att skapa detta verksamhetsåtagande präglas av en översättning inåt, genom vilken representanterna har tolkat det nya systemet och förankrat det hos personal, förtroendevalda och samarbetsorganisationer. Här är det i stället statlig logik och managementlogik som översätts till folkrörelselogik och bildningslogik, till exempel genom att lyfta fram det

nya systemet som en möjlighet att återknyta till sina rötter, att vara en aktör i förändringen, samt att göra alla delaktiga i arbetet med verksamhetsåtagandet.

Denna dubbla översättning är ett aktivt och strategiskt arbete genom vilket riksorganisationernas representanter hanterar den institutionella komplexitet som de verkar i. Rollen som mellanhand mellan bidragsgivaren och rörelsen gör att de behöver behärska de olika logikernas vokabulär och uttryckssätt, något som i tidigare forskning beskrivits som att aktörerna fungerar som översättare mellan olika logikers språk (Kvarnström, 2016). Å ena sidan behöver de behärska folkbildningens språk grundat i folkrörelselogikens fokus på demokratiska processer, kollektiva mål, bred delaktighet och lokal förankring samt bildningslogikens fokus på frihet, självbildning, icke-instrumentellt lärande, reflektion, dialog och grupprocesser. Å andra sidan behöver de behärska bidragsgivarens språk grundat i den statliga logikens fokus på regelefterlevnad, korrekthet, transparens och samhällsnytta samt managementlogikens fokus på effektivitet, standardisering och mätbarhet.

Denna ”tvåspråkighet” hjälper dem att översätta både inåt och utåt och på så vis få de motstridiga logikerna att bli – eller i alla fall verka vara – mera kompatibla. Detta ger dem fler handlingsalternativ än om de bara hade behärskat ett ”språk”, men innebär samtidigt en känslig balansakt där de behöver välja sina ord och arbetssätt väl för att upprätthålla sitt förtroende hos båda målgrupperna.

Det hela kompliceras ytterligare av att representanterna faktiskt inte är neutrala mellanhänder mellan två världar. De är anställda av studieförbunden och i många fall djupt rotade i folkbildningsfilosofin. Deras mål med såväl översättningen inåt som översättningen utåt kan sägas vara att försvara och bevara folkrörelselogik och bildningslogik som de dominerande institutionella logikerna inom folkbildningen och i civilsamhället i stort.

Översättning utåt – retorisk legitimering av befintlig verksamhet

Verksamhetsåtagandena är tänkta att ge studieförbunden möjlighet att formulera sin verksamhet utifrån sina egna förutsättningar och prioriteringar. Syftet med det nya systemet är bland annat att skapa utrymme för profilering, att varje studieförbund ska kunna beskriva sin profil och sina unika bidrag till folkbildningen. När vi har analyserat verksamhetsåtaganden har vi alltså (i kapitel 6) kunnat studera hur studieförbunden formulerar sina olika särarter, och därmed hur de legitimerar sin verksamhet.

I denna översättningsprocess kan vi se hur studieförbunden utvecklar nya sätt att motivera sina verksamheter och deras samhälleliga betydelse. De omformulerar och legitimerar sin verksamhet på sätt som bättre överensstämmer med de krav och förväntningar som följer av den nya fördelningsmodellen.

När studieförbunden arbetar med att skriva sina verksamhetsåtaganden handlar det enligt dem själva inte så mycket om att skapa något nytt – utan om att ”fånga det vi redan gör”, som en av våra intervjupersoner beskriver det. Detta innebär att studieförbunden i stor utsträckning fokuserar på att översätta existerande praktik till formuleringar som överensstämmer med nya styrningskrav. I denna översättningsprocess strävar man efter att harmonisera och sammanfoga bildnings- och folkrörelselogiken med en statlig logik och managementlogik. Strategin blir således att lyfta fram och legitimera verksamheter som studieförbunden uppfattar som framgångsrika, och som de har investerat ideologiskt, organisatoriskt och ekonomiskt i under en längre tid.

Översättningen utåt fungerar som en retorisk legitimering där verksamhetens innehåll omformuleras för att passa det nya statsbidragssystemet. Att se befintlig verksamhet i ett nytt ljus kan på sikt leda till förnyelse, samtidigt som det ger förbunden utrymme att flexibelt kombinera och betona olika institutionella logiker utifrån sin egen historia och organisationskultur. En närmare analys av verksamhetsåtagandena visar att de ofta har utformats med fokus på att framhäva den identitet som format verksamheten över tid. Genom att lyfta fram långsiktiga värden som lärande, kultur och demokrati positionerar sig studieförbunden som stabila samhällsaktörer, djupt förankrade i det svenska civilsamhället. Kontinuiteten blir därmed ett retoriskt verktyg för legitimering: ett sätt att visa att verksamheten vilar på en beprövad grund, även i tider av förändring.

Översättning utåt skulle kunna leda till vad man inom institutionell teori kallar för särkoppling, nämligen att organisationen på pappret arbetar på ett sätt som följer finansiärens förväntningar för legitimitet, men i praktiken arbetar utifrån vad som visat sig fungera mest effektivt (Meyer & Rowan, 1977). Tidigare forskning har till exempel pekat på en särkoppling där studieförbunden betonar sina folkrörelsetraditioner samtidigt som de i praktiken alltmer liknar företag (Åberg, 2012; 2013). Folkrörelse- och bildningslogiken lyfts fram i retoriken medan marknadslogiken alltmer dominerat den faktiska praktiken.

I det nya bidragssystemet skulle det i stället kunna bli så att den statliga logiken utgör retoriken och praktiken utgörs av bildningslogik och folkrörelselogik, alltså att man skulle skydda kärnverksamhetens ideella karaktär genom att

framställa den som mätbar och anpassad till statens krav på kvalitet och profilering. Ett annat sätt att beskriva översättningen utåt är att den faktiskt hjälper bidragsgivaren att förstå hur verksamheter som bottnar i de lokala folkrörelse- och bildningslogikerna har potential att bidra till statliga mål på samhällsnivå, såsom stärkt demokrati och utjämning av utbildningsklyftor. Ett indikatorbaserat system kan tänkas ha goda förutsättningar för att visa sådana samband.

Översättning inåt – förankring och aktörskap

Medan översättningen utåt handlar om att paketera verksamheten så att den passar statens mallar, handlar översättningen inåt om att legitimera och begripliggöra dessa mallar för den egna organisationen, och göra det möjligt att hantera de nya kraven. Denna process har dock inte primärt handlat om att övertyga skeptiska medarbetare; många inom studieförbunden var redan trötta på det tidigare systemets fokus på kvantitet och positiva till en mer kvalitativ bedömning. Översättningen inåt har därför snarare handlat om att organisera det gemensamma arbetet med översättningen utåt – att mobilisera organisationen för att gemensamt formulera profiler och åtaganden som både svarar mot statens krav och den egna identiteten.

I en sådan framställning av översättningen inåt handlar det om att aktivt rama in situationen på ett sätt som manar till handling (jfr Fairhurst, 2011). Studieförbunden kan således förstås ha ramat in det nya systemet, med dess krav på förhandsplanering och indikatorer, som en möjlighet till ökat aktörskap snarare än som en administrativ pålaga vilket det annars skulle kunna uppfattas som.

För att lyckas med denna inramning har studieförbunden lagt stor vikt vid förankringsprocesser. Arbetet beskrivs som en omfattande dialog ”från ledning till gräsrötter”, där workshoppar och remissrundor använts för att involvera hela organisationen i formulerandet av verksamhetsåtaganden. I denna process har förbundsnivån fungerat som en samordnande länk som filtrerar och tolkar statens direktiv så att de blir begripliga lokalt. Genom att använda folkrörelsens egna demokratiska arbetsformer för att implementera systemet har man ämnat skapa en känsla av ägarskap; det blir ”vårt” åtagande snarare än statens beställning.

Den interna översättningsuppgiften riskerar dock att bli betydligt svårare i nästa skede. Efter det första fördelningsbeslutet hösten 2024, där utfallet för vissa blev en minskad andel av folkbildningsanslaget eller, i ett fall, helt indraget bidrag, har det nya systemet kommit att ifrågasättas i högre utsträckning.

Upplevelsen av otydlighet i bedömningarna och risken för att systemet i praktiken blir ett ”nytt kvantitativt system i kvalitativ kappa” har utmanat den initialt positiva inramningen. Det krävs nu en mer avancerad balansakt av studieförbundens representanter. I sitt fortsatta översättningsarbete måste de förmå att ingjuta hopp om att systemet faktiskt gynnar kvalitet och ger frihet, samtidigt som de visar att de inte är naiva inför de risker som ökad styrning, osäkra bedömningsgrunder och en politiserad debatt medför.

Den dubbla översättningens vinster och kostnader

Den dubbla översättningen tycks vara en framgångsrik strategi för att balansera och harmonisera de ibland motstridiga krav som ställs på studieförbunden från olika håll. Samtidigt är det dubbla översättningsarbetet kostsamt för studieförbunden. De resurser som läggs på att legitimera verksamheten utåt och bidragssystemet inåt riskerar alltså att bli en ytterligare belastning, som tillkommer utöver de resurser som redan dras från kärnverksamheten för att möta kraven på ökad kontroll. Förbundsnivåns centrala roll i det dubbla översättningsarbetet riskerar att driva på en centralisering, vilket kan ske på bekostnad av den lokala nivåns resurser och handlingsutrymme.

Balansakten har inte heller löst den grundläggande spänningen mellan logikerna. I stället synliggör översättningsprocesserna en utmaning som genomsyrar det nya bidragssystemet: kvalitetsbegreppets mångtydiga och svårfångade karaktär.

MOT EN ”KVALITETSJAKT”?

Efter införandet av det nya systemet – som till och med definieras som ett kvalitetsbedömningssystem – har nya diskussioner blossat upp om vad kvalitet är, hur det kan mätas, och om detta ens är lämpligt (jfr kapitel 6). Dessa diskussioner inbegriper även hur bedömningen och fördelningen av statsbidraget faktiskt går till, samt vilka långsiktiga konsekvenser det nya systemet kan få.

Även om det volymbaserade systemet hade sina brister var det i alla fall tydligt. En timme är en timme och en deltagare är en deltagare oavsett vem man frågar. Samma sak gäller inte för kvalitet. Trots att det ofta framstår som ett enhetligt begrepp i debatten handlar det i vårt material snarare om kvaliteter i plural, där betydelsen ständigt formas utifrån vilka institutionella logiker som är i spel. Denna otydlighet utgör kärnan i vad man skulle kunna kalla en ”kvalitetsjakt” – kampen om vilken definition av kvalitet som ska gälla och hur detta ska kunna översättas till något som går att mäta i ett statligt system.

Flera olika former och förståelser av kvalitet

I tidigare forskning har det argumenterats för att det ibland kan vara lättare att definiera kvalitet genom att peka ut vad som inte är kvalitet, alltså genom konstaterande av vad som brister eller behöver förbättras (jfr Mufic, 2022). Detta tycks också gälla kvalitet i folkbildningsverksamheten. I de två drivkrafterna bakom det nya statsbidraget som vi identifierat ser vi just hur kvalitet – på olika sätt – definieras utifrån vad det inte är.

När studieförbundens egna företrädare talar om kvalitet ställs den ofta i kontrast till kvantitet och till den så kallade ”volymjakten”. Tidigare bidragssystem skapade incitament att generera många rapporterbara timmar, något som företrädare för studieförbunden menar gjorde att volym premierades före kvalitet, vilket i sin tur, draget till sin spets, skulle kunna minska drivkrafterna att utveckla verksamhetens innehåll och pedagogiska kvalitet. Utifrån detta perspektiv kan vi urskilja en spänning mellan två kvalitetsmått: marknadslogikens – att maximera rapporteringen av timmar – och bildningslogikens – att utveckla folkbildningsmässig kvalitet i verksamheten.

Vänder vi i stället blicken utåt och tittar på policytexter, utlåtanden från granskande myndigheter och politiska förslag förekommer exempel på hur kvalitet skrivs fram i relation till fusk och felaktigheter, knutna till vad som antyds vara en naiv hållning gentemot aktörer inom civilsamhället, vilka lämnas utrymme att utnyttja systemet. Hög kvalitet kan här tolkas som att inte göra fel i redovisningen av statsbidraget, och fokus hamnar på hur sådana fel ska kunna upptäckas, motverkas och förebyggas (jfr Dahler-Larsen, 2019).

Bakom kritiken om fusk och felaktigheter kan vi skönja olika kvalitetsuppfattningar. För det första ser vi en statlig logik som handlar om att följa regler och statliga direktiv, samt att säkerställa en transparent ekonomisk redovisning. För det andra ser vi en managementlogik som strävar efter att säkerställa en effektiv administration.

Dessa sätt att beskriva avsaknaden av kvalitet anknyter till de två drivkrafterna bakom det nya bidragssystemet som vi tidigare diskuterat – en rörelse bort från kvantitativt fokus och en rörelse mot en mer effektiv och transparent administration. Men om kvalitet främst definieras genom vad det inte är, blir det oklart vad kvalitet faktiskt innebär. Detta riskerar att dölja att flera – delvis motstridiga – kvalitetsdefinitioner samexisterar, grundade i olika institutionella logiker inom studieförbunden.

Att det ofta finns flera olika kvalitetsförståelser knyter an till tidigare forskning om kvalitet. Förståelsen av kvalitet i relation till riskförebyggande

kan spåras tillbaka till industrialiseringen, där kvalitet ofta likställdes med att ”produkten” på ett likformigt sätt blev precis så som den var tänkt att vara. Kvaliteten ”mättes” därmed i relation till hur mycket produkten avvek från förutbestämda kriterier, varken mer eller mindre (Dahler-Larsen, 2019). Man kan också relatera kvalitetsförståelsen till den syn på statlig administration som etablerades ungefär samtidigt, med betoning på likhet inför lagen och att administrativa beslut skulle ha samma utgång oavsett vilken tjänsteman som fattade dem eller vem de berörde (Weber, 2019). Denna syn på kvalitet har, i studieförbundens arbete, varit begränsad till administrationen snarare än till den faktiska verksamheten.

En strömlinjeformning av innehållet i studiecirklar och kulturprogram tycks vara alltför främmande för studieförbundens filosofi om det fria och frivilliga lärandet, alltså det vi har beskrivit som en bildningslogik. Troligtvis skulle en sådan strömlinjeformning också vara kontraproduktiv i förhållande till statens syften med bidraget till studieförbunden. Här förefaller ett verksamhetsinriktat kvalitetsmått, där det finns utrymme att förverkliga syftena – både organisationernas egna syften med verksamheten och finansiärernas syften med bidragen – på många olika sätt, vara mer lämpligt.

De olika sätten att se på kvalitet – det administrativa kontra det pedagogiska – skiljer sig alltså åt, men är i praktiken nära sammanflätade. För att förstå denna dynamik kan man använda sig av Bornemarks (2018) distinktion mellan kvalitet i granskningsarbete och kvalitet i att utveckla kärnverksamheten. Enligt Bornemark finns det en inbyggd risk att dessa två typer av kvalitet blandas samman, vilket ofta sker till fördel för just granskningsarbetet. Applicerat på studieförbunden bör man snarare se relationen mellan dem tvärtom: kvalitetsarbetet utifrån en statlig logik och en managementlogik (granskningen) måste fungera som ett medel för att möjliggöra kvalitet utifrån en bildningslogik (kärnverksamheten). Med andra ord, om det upptäcks brister i administrationen och granskningsarbetet, exempelvis genom ekonomiska oegentligheter, undergrävs förutsättningarna för att uppnå kvalitet i verksamheten, eftersom resurser som försvinner genom fusk inte längre kan användas för att skapa kvalitativ verksamhet.

Likaså kan administration med bristande kvalitet leda till att verksamhet som uppfyller administrativa kvaliteter på ett förutsägbart sätt prioriteras framför verksamhet som skapar kvaliteter på andra sätt än de som förutsätts när systemet byggts upp. Om kvaliteten i verksamheten däremot brister förlorar verksamheten sin mening och sitt värde, även om den formellt

sett bedrivs enligt reglerna. Detta kan tolkas som att kvalitet i administrativa processer har som huvudsaklig funktion att stödja och möjliggöra verksamhetens kvaliteter.

Denna variation av förståelser av kvalitet kan förstås som ett uttryck för kvalitetsbegreppets ”tomma” karaktär, det vill säga att begreppet saknar en tydlig eller helt given betydelse och därmed kan fyllas med många olika innebörder (Dahler-Larsen, 2019). Denna öppenhet gör begreppet flexibelt, men kan samtidigt skapa förvirring, inte minst eftersom det som uppfattas som hög kvalitet av en person kan uppfattas som låg kvalitet av en annan.

Tidigare forskning från andra områden visar också att detta gör att det finns stora svårigheter med att mäta kvalitet. Till exempel ställs höga krav på de indikatorer som används och det har argumenterats för att dessa i någon mening alltid kommer att vara ofullständiga (Dahler-Larsen, 2019). Det finns också en risk att fokus hamnar på det som är lätt att mäta snarare än det som man kanske egentligen skulle vilja mäta (Biesta, 2009).

Att mäta kvalitet

Den övergripande bilden som tecknas i denna studie är att studieförbunden i dag är positiva till idén om att mäta kvalitet. Tidigare har det funnits en viss ovilja att definiera kvalitet alltför precist, eftersom det funnits en oro för att en sådan definition kan kvantifiera kvalitet och skapa likriktning (Sandahl & Sjöstrand, 2014).

Liknande diskussioner har till exempel funnits i förhållande till försöken att definiera bildningsbegreppet. Visserligen lyckas till exempel Erik Amnå och Eva Åström (2025) i sin senaste rapport för Folkbildningsrådet framställa en övergripande bild av hur bildning uppfattas i stora delar av den organiserade folkbildningen. Typiskt för sådana försök verkar dock vara att deras förståelse av bildning och kvalitet blir i princip omöjliga att följa upp kvantitativt.

Exakt vad som ligger bakom vändningen att studieförbunden i dag i högre grad verkar acceptera att kvalitet kan och bör mätas är svårt att fastställa. Antagligen har folkbildningen påverkats av att kvalitetsstyrningsprocesser har fått en central plats inom andra förvaltningsområden, inte minst inom utbildningsområdet, alltså ett inflytande av det vi här beskriver som managementlogik; kanske har även erfarenheten av ”volymjakten” och dess effekter fått dem att tänka om och vilja ge kvaliteten genomslag också i de kvantitativa måtten. Studieförbunden framhåller också det nya bidragssystemet som en möjlighet att tydligare profilera sin särart i relation till de folkrörelser som

de i varierande grad är förankrade i; kanske har också förändringen i synen på och förtroendet för studieförbunden gjort dem mer motiverade att argumentera för kvaliteten i sin verksamhet. Det nya statsbidragssystemet representerar här en bild av kvalitet som, från deras perspektiv, kan framstå som mer fruktbar att fokusera på än andra bilder av kvalitet som finns tillgängliga, till exempel kvalitet i administrationen som präglat samtalet om studieförbunden under de senaste åren.

Marknadslogikens kvalitetsförståelse – att maximera rapporteringen av bidragsgivande verksamhet – tonas ner i det nya systemet och beskrivs ibland till och med som motsatsen till kvalitet. Med utgångspunkt i vårt teoretiska perspektiv kan denna syn på motsatsförhållandet mellan kvalitet och kvantitet förstås just som en del i förhandlingen om hur kvalitet ska definieras.

Samtidigt som marknadslogiken försvagas innehåller det nya statsbidragssystemet emellertid betydande kvantitativa element. Dessutom är det troligt att studieförbunden också fortsättningsvis kommer att vara beroende av att locka potentiella deltagare, i konkurrens med varandra och andra aktörer som erbjuder liknande verksamhet. Inte minst om de offentliga bidragen minskar och andra intäktskällor därmed ökar i betydelse. Förmågan att nå ut brett och samla många deltagare kan givetvis betraktas som en kvalitet i sig, inte bara utifrån marknadslogik med fokus på ”volymjakt” eller intäkter från avgifter och liknande, utan också utifrån logiker som knyter an både till folkrörelsernas och statens strävan att stärka medborgares demokratiska delaktighet och sprida kunskap och livslångt lärande till så många som möjligt.

Varken managementlogikens kvalitetsförståelse – att säkerställa en effektiv administration – eller den statliga logikens kvalitetsförståelse – följande av regler, transparent ekonomisk redovisning och förebyggande av fusk och felaktigheter – är det som huvudsakligen betonas som kvalitet i det nya bidragssystemet.

I denna studie beskriver folkbildningsföreträdare tvärtom ibland de aspekter vi beskriver som managementlogik och statlig logik i termer av administrativa pålagor som tar resurser från kärnverksamheten och som därmed hotar kvaliteten där. Studieförbunden kan här peka på statsbidragssystemets betonande av fem verksamhetskvaliteter och hävda att det är dessa mål som bör stå i fokus, snarare än kvalitet i administrationen. Samtidigt är kvalitet i administration en förutsättning för att uppfylla verksamhetsvillkoren och för att ens kunna motta statsbidrag och behovet av kontroll betonas ofta också i kritiken mot studieförbunden, både med avseende på ekonomi och demokrati.

En möjlig tolkning av den tidigare frånvaron av kvalitetsmätning är att verksamheterna snarare fick sitt värde genom sina egna specifika syften och kontexter, vilket gjorde det svårt att formulera gemensamma kriterier för vad kvalitet innebär. Trots variationer har all verksamhet antagits bidra till positiva effekter för både samhället och deltagarna.

Den allmänt positiva bild som funnits av den organiserade folkbildningen har gjort att kvalitet kanske inte har behövts definieras, än mindre definieras på ett kvantitativt mätbart sätt. Det bakomliggande antagandet tycks ha varit att verksamheten hade hög kvalitet just på grund av att den drevs av statsbidragsberättigade studieförbund och därmed ansågs vara folkbildning. Det kan också vara så att detta synsätt skapade en motvilja mot att artikulera den mångfald av kvaliteter, samhällsbidrag och bildningstankar som redan fanns i folkbildningen, eftersom det skulle ha riskerat att underminera föreställningen om en enhetlig och för folkbildningen unik kvalitet och bildningsform (jfr SOU 2003:94).

En annan tolkning av detta skifte är att stora delar av – men inte nödvändigtvis hela – den organiserade folkbildningen hölls samman av en traditionellt grundad, men delvis oartikulerad, bildningstanke, vars koppling till den praktiska verksamheten inte alltid har varit helt klar. Detta innebär också ett potentiellt problem för studieförbundens identitet, eftersom den ofta är direkt kopplad till folkbildningsbegreppet, till bildningsbegreppet i ännu bredare mening – och ibland till föreställningen om att detta är något unikt och samlande för den organiserade folkbildningen. I förlängningen kan detta bli ett problem för den organiserade folkbildningens förmåga att legitimera sina offentliga bidrag och samtidigt utveckla verksamheten, åtminstone om det förhindrar en tydligare och mer artikulerad förståelse för verksamhetens kvaliteter, identiter och samhällsbidrag, vare sig detta är kvantifierbara eller ens de samma för hela verksamheten.

Kvalitetsjaktens många ansikten

Den jakt som vi hittills beskrivit handlar om kampen för att fånga vad kvalitet egentligen är och hur det ska mätas. Men det finns också en annan möjlig betydelse av begreppet ”kvalitetsjakt” – en som riktar uppmärksamheten mot hur studieförbunden rent konkret bedriver sitt arbete och som därmed knyter an till den så kallade ”volymjakten”. När det gamla systemet kritiserades låg fokus ofta på de kvantitativa parametrarna, men tänk om kärnproblemet var själva optimeringstänkandet och att detta tänkande består i det nya systemet.

I likhet med ”volymjakten” åsyftar denna betydelse av ”kvalitetsjakt” en slags kultur av att optimera verksamheten utifrån vad som belönas av bidragsgivaren. Det är alltså inte en beskrivning av systemet som sådant utan snarare oönskade bieffekter av systemet som tar sig uttryck i medarbetares tänkande och handlande liksom i organisatoriska rutiner, beslut och prioriteringar. Därmed inte sagt att dessa bieffekter är oundvikliga eller att de förekommer överallt i lika hög grad.

Även om många studieförbundsmedarbetare upplevde att de förväntades fokusera på verksamhetsvolymer i det gamla systemet innebär det inte att alla gjorde det, eller att de ens såg detta som ett problem. På samma sätt kan vi anta att det kommer att finnas en variation i hur det nya systemet tas emot och navigeras. Med det sagt kommer vi här att resonera kring vad en ”kvalitetsjakt” i studieförbundens arbete kan tänkas innebära, med stöd i de farhågor som våra intervjupersoner uttrycker samt i de analyser som vi redan lagt fram. Vad vi vill fånga med begreppet ”kvalitetsjakt” är kort och gott risken att ”volymjaktens” optimeringstänkande fortsätter men med nya, otydligare måttstockar.

I den kritik som har framförts mot ”volymjakten” har udden ofta riktats mot volymen, alltså tendensen att optimera mot kvantitativa mål. En förhoppning med det nya systemet har varit att komma bort från denna jakt genom att ta bort de volymbaserade incitamenten och ersätta dem med en kvalitativ bedömning. Denna bedömning grundar sig dock i hög grad på kvantitativa indikatorer och risken finns därmed att en jakt byts ut mot en annan och att verksamheten i stället optimeras efter de nya parametrarna. Precis som kvalitetsbegreppet är mångtydigt, skulle denna nya ”kvalitetsjakt” kunna anta flera olika skepnader. Med utgångspunkt i de farhågor som våra intervjupersoner lyfter tar vi här upp tre möjliga skepnader som ger en fingervisning om denna mångfald, nämligen ”indikatorsjakt”, ”profiljakt” och ”nyttojakt”.

I delstudie 2 framkommer det tydligt att studieförbunden har svårt att tyda hur kvalitet faktiskt bedöms i fördelningen av statsbidraget. Denna osäkerhet, i kombination med ett indikatorbaserat styrsystem, skapar oro för negativa konsekvenser. Intervjuerna visar till exempel en farhåga för att man i själva verket gått in i ”ett nytt kvantitativt system med kvalitativ kappa”, där osäkerheten kring bedömningarna skapar incitament att enbart satsa på ”trygga” och väletablerade verksamheter som enkelt låter sig mätas, på bekostnad av nyskapande och utveckling. Tidigare forskning (Dahler-Larsen, 2019) visar att sådana system ofta skapar standardisering genom en strävan

efter likvärdighet. Här skulle man kunna tala om en ”indikatorjakt”, där studieförbunden upplever ett behov av att arbeta på alltmer likartade sätt för att uppnå mätbar kvalitet.

Folkbildning bygger traditionellt på att vara kontextnära, där verksamhetens utformning anpassas efter lokala behov och förutsättningar (Sundgren, 1999; Larsson & Nordvall, 2010). Om kvalitet alltmer definieras genom indikatorer som är avsedda att vara generellt tillämpbara, riskerar dessa att bli kontextlösa och överföras mekaniskt från en verksamhet till en annan. Här finns en tydlig koppling till centraliseringsprocesser och standardisering, där det unika och situationsspecifika inom folkbildningen riskerar att förbises.

Samma osäkerhet kring systemet – i kombination med de ekonomiska nedskärningarna – skulle också kunna driva fram en ”profiljakt”. I strävan efter att falla väl ut i fördelningen styrs verksamheten mot de områden som är allra lättast att motivera utifrån det egna studieförbundets profil. Detta riskerar i sin tur att skapa konkurrens mellan studieförbund med överlappande verksamhetsområden, trots att syftet med profilinriktningen ursprungligen var att motverka just detta. I stället för att identifiera nya behovsområden och komplettera varandra för att gemensamt täcka folkbildningsbehovet, riskerar studieförbunden att hamna i konkurrens om de mest attraktiva profilområdena.

I förlängningen kan detta innebära att studieförbunden följer en riskförebyggande managementlogik och att idéer eller innovationer som ligger utanför ramarna inte utvecklas, trots att de har hög verksamhetskvalitet och är viktiga för att möta nya behov eller nå nya målgrupper. Givet den ökande osäkerheten i dagens samhällsklimat, inklusive kritiken som riktas mot studieförbunden i ett alltmer polariserat politiskt klimat, blir detta än mer troligt.

En möjlig negativ konsekvens av en sådan ”profiljakt” är risken för att verksamheter som i grunden fyller viktiga samhällsfunktioner, men som är svåra att direkt motivera som kvalitativa inom ramen för det nya statsbidragssystemet eller de existerande åtta studieförbundens profiler, blir nedprioriterade. Ett exempel som pekar i denna riktning är musikverksamheten, som trots sin omfattning inte betonas i någon större utsträckning i studieförbundens verksamhetsåtaganden, och som dessutom tycks ha drabbats särskilt hårt av ekonomiska nedskärningarna under de senaste åren (Folkbildningsrådet, 2025a). Samtidigt är musikområdet ett område där snabba förändringar sker, samtidigt som studieförbunden har spelat en betydande roll i svenskt musikliv (Myndigheten för kulturanalys, 2024; Rutgersson, 2015; Harding m.fl., 2013). Detta är

alltså ett exempel på hur ett verksamhetsområde som potentiellt skulle kunna vara en arena för kreativt och nyskapande arbete riskerar att prioriteras ned – inte för att verksamheten inte är kvalitativ eller saknar värde, utan för att den kan vara svår att översätta till de kvalitetsuppfattningar som betonas i det nya statsbidragssystemet.

Det nya systemets fokus på kvalitet tenderar kanske även att styra studieförbunden mot att i allt högre grad formulera sin samhällsnytta, vilket skulle kunna leda till en ”nyttojakt”. I intervjuer uttrycker företrädare en viss ”allergi” mot kravet att ständigt vara nyttiga på ett sätt som definieras utifrån, då det riskerar att krocka med verksamhetens inre mening och egenvärde. Risken är att verksamheten börjar optimeras för att leverera mätbar nytta för staten – i enlighet med en statlig logik – på bekostnad av det fria och frivilliga bildningsidealet. Utifrån detta perspektiv kan fokus förflyttas från mening för deltagaren till nytta för systemet, vilket gör att folkbildningen riskerar att förlora just det som tidigare forskning visat som dess kanske viktigaste värde (jfr von Essen & Sundgren, 2012).

Slutligen vill vi understryka att dessa ”kvalitetsjakter” i nuläget bör betraktas som potentiella risker snarare än fastslagna realiteter. Eftersom processen att ställa om till det nya bidragssystemet fortfarande pågår saknar denna studie data för att dra slutsatser om vilka långsiktiga effekter förändringarna faktiskt kommer att få. Genom att tidigt uppmärksamma dessa risker kan studieförbunden och Folkbildningsrådet dock agera proaktivt för att motverka dem, och därmed underlätta att systemskiftet faktiskt leder till en utveckling av verksamhetens kvalitet i stället för att generera nya optimeringstendenser.

FÖRTROENDET FÖR DEN ORGANISERADE FOLKBILDNINGEN – OCH FÖR STATEN

Bortom detaljerna kring kvalitetsmätning och kontroll framträder ett mer grundläggande problem: frågan om förtroende. Förklaringen till att kvalitetsdiskussionen kommer upp på det sätt som den har gjort kan, som vi har sett, vara ett minskat förtroende för att all verksamhet i den organiserade folkbildningen håller genomgående hög kvalitet. Det handlar alltså om statens förtroende för den organiserade folkbildningen, men bakom detta finns också – som vi visade i kapitel 2 – en kritik från politiskt håll, och kanske ytterst också allmänhetens förtroende för åtminstone delar av verksamheten. Denna politiska kritik har handlat om misstankar om fusk och fel, men också

om misstankar om samröre med demokratiskt tveksamma organisationer och personer – till exempel lokalt inbjudna talare – och ibland om själva organisationsformen.

Bland de krav som ställdes på den organiserade folkbildningen i Tidöavtalet fanns både krav på ökad kontroll och på att Folkbildningsrådets framtida roll skulle utredas och eventuellt överföras till en myndighet. Nu är denna utredning genomförd (SOU 2024:42) och organisationsformen kvarstår, men förtroendet är inte nödvändigtvis tillbaka på de nivåer som kunde tas för givet när de flesta partier var djupare förankrade i studieförbunden via sina respektive folkrörelser.

Förtroende går emellertid åt båda hållen, och även studieförbundens förhållande till staten har förändrats. Vi vill här återknyta till delstudie 2 och diskussionen om hur denna relation skiftar mellan samförstånd, detaljstyrning och misstro, beroende på vilka andra institutionella logiker som den statliga logiken förknippas med. Dessa tre bilder utforskas vidare här genom att konkretisera relationerna och därmed renodla de motstridiga förväntningarna: staten kan framträda som en återfunnen vän när relationen bygger på samförstånd, som en pedantisk chef när kraven leder till detaljstyrning, eller som en fiende i kulturkriget när det yttre trycket övergår i ömsesidig misstro.

Staten som återfunnen vän

Den första bilden har en starkt positiv prägel och illustrerar de nya möjligheter som det nya statsbidragssystemet innebär. Detta märks framför allt i möjligheten att utveckla profilområden och att komma bort från fokuset på kvantitet. I denna bild framställs staten som en återfunnen vän:

Införandet av det nya statsbidragssystemet ses som ett tecken på att staten – liksom studieförbunden själva – har sett de problem som marknadslogiken skapar och i stället givit en starkare legitimitet åt folkrörelselogik och bildningslogik. Mot denna bakgrund ser studieförbunden ett utrymme att betona sin frihet att utforma verksamheten utifrån idéburna mål och värderingar. Rollen som möjliggörare av folkbildning blir ett sätt att skapa legitimitet både gentemot den statliga bidragsgivaren och i relation till medlemsorganisationerna.

På så vis kan denna bild av staten som en återfunnen vän föra tankarna till den korporativistiska sammanflätningen mellan stat och folkrörelser där civilsamhällets organisationer finansieras av staten och samtidigt utövar inflytande över den (jfr Rothstein & Trägårdh, 2007). Processen att skriva

verksamhetsåtaganden och formulera profilinriktningar tycks i mångt och mycket ha gett studieförbunden en möjlighet att reflektera över sina långsiktiga strategier och de tycker sig ha använt denna möjlighet för att forma sin egen framtid.

Staten som pedantisk chef

Bilden av ”staten som en återfunnen vän” kan ställas mot en annan mer pessimistisk bild av relationen till staten, i form av en oro över att ökad styrning och krav på transparens ska leda till negativa bieffekter. I denna framställs staten som en pedantisk chef som pekar med hela handen och inför diverse övervakningsåtgärder och incitamentsstrukturer för att få sina medarbetare att prestera. Staten som chef är visserligen i grunden välvilligt inställd till studieförbunden, eftersom de kan bidra till att verkställa den statliga politiken, men är samtidigt misstänksam och vill inte ge dem för stort handlingsutrymme. Studieförbunden behöver därmed förhålla sig till allt strängare villkor för att få ta del av offentliga medel.

Även om det anses självklart att bidragsgivaren ställer krav så uppstår en viss spänning när kraven upplevs som otydliga eller när styrningen upplevs leta sig ner på en mer verksamhetsnära nivå. Denna konfliktyta kan förstås utifrån sin historiska kontext, där relationen mellan folkbildningens frihet och statens önskan att styra och kontrollera har skiftat över tid, vilket brukar beskrivas som att balanspunkten mellan frihet och kontroll förflyttas (se till exempel Sandahl, 2016; SOU 2024:42).

Termen pedantisk har lånats från Bornemark (2018) för att beskriva hur samtida samhällen och organisationer tenderar att styras av ett tänkande som enbart erkänner det mätbara, standardiserade och kontrollerbara. Hon menar att denna ”pedantiska” rationalitet har fått ett oproportionerligt inflytande, särskilt inom välfärdssektorn där verksamhetens kärna egentligen handlar om mänskliga möten, omdöme och det omätbara – en kritik som många inom folkbildningen också riktar mot statens försök att styra verksamheten (Sandahl, 2016). Denna omätbara kvalitet kan förknippas med den bildningslogik som kännetecknar folkbildningens pedagogik. Den pedantiska rationalitet som beskrivs passar på ett liknande sätt in på den administrativt regelorienterade statliga logiken, i synnerhet sådan som den kan uppfattas i en organisation förankrad i bildningslogik och folkrörelselogik.

I bilden av staten som pedantisk chef sammanflätas statlig logik med managementlogik, något som visar sig främst i hur studieförbunden organisatoriskt

hanterar statsbidraget, med fokus på kontroll, uppföljning och ansvarsfördelning. Effektivitet och administrativ rationalitet blir centralt för att möta statliga krav. Denna logik översätter på så vis yttre förväntningar till interna rutiner och påverkar därmed både hur verksamheten formas och förstås.

Inom ramen för den statliga styrningen aktualiseras också marknadslogiken. Många av studieförbunden uttrycker kritik mot denna logik, särskilt när den upplevs minska utrymmet för idéburna mål eller leder till den så kallade ”volymjakten”. Denna bild av relationen till staten har en utpräglat transaktionell karaktär, där studieförbunden förväntas leverera ett värde som motsvarar de medel de blir tilldelade. Detta går i linje med en större utveckling där civilsamhället i högre grad förväntas fungera som serviceproducent till det offentliga (Wijkström, 2012; Linde & Scaramuzzino, 2017). I vissa fall framhävs dock att de minskade bidragen gör att studieförbunden i större utsträckning behöver söka alternativ finansiering, något som i sin tur kan motivera en form av marknadslogik.

Samtidigt som studieförbunden anpassar sig till dessa nya krav uttrycks en del bävan i intervjuerna, framför allt i relation till möjligheten att utveckla verksamheten med tanke på ekonomiska nedskärningar och en utökad kontrollapparat. De nyligen införda indikatorerna inom ramen för statsbidragssystemet lyfts i detta avseende utifrån förhoppningen om att de inte ska utvecklas till instrument för styrning, utan användas som sätt att säkerställa kvalitativ folkbildning. Det finns också en oro att dessa strukturella förändringar ska öka spänningen mellan stad och land, där centraliseringsprocesser minskar lokal närvaro samt att ambitionerna om en effektiviserad kontrollapparat riskerar att försvaga det regionala och lokala självbestämmandet.

Staten som fiende i kulturkriget

I delar av intervjumaterialet framträder en tredje, mer renodlat negativ, bild där staten beskrivs som fientligt inställd till folkbildningen och folkrörelserna som helhet. I flera intervjuer nämns att kritiken mot studieförbunden behöver ses i ett större samhälleligt sammanhang, där studieförbunden används som slagträ i en politisk debatt. Det antyds alltså att det finns starka politiska krafter med mer långtgående agendor än att förflytta balanspunkten mellan frihet och kontroll, och att dessa krafter har en stark ställning i den statliga administrationen.

Detta går i linje med vår observation från kapitel 2 om att folkbildningen blivit en frontlinje i det som ibland kallas för ett kulturkrig, alltså ett krig om

vilka normer och värderingar som ska råda i samhället (Engström m.fl., 2024; Harding, 2022; Harding, 2025). Det kanske tydligaste exemplet där bilden av staten som fiende i kulturkriget framträder är resonemangen kring varför Ibn Rushd blev av med sin statsbidragsfinansiering.

Utifrån vårt teoretiska ramverk kan vi sluta oss till att det som utmanas är normer och värderingar förknippade med folkrörelselogiken och en specifik form av statlig logik som i Sverige har kommit att jämkas med folkrörelselogiken. Det rör sig om normer som legitimerar korporativa samhällsstrukturer med nära band mellan staten och civilsamhällets organisationer (jfr Rothstein & Trägårdh, 2007) – liknande normer som tycks uppleva en renässans i bilden av staten som en återfunnen vän.

Bilden av staten som fiende i kulturkriget aktualiserar delvis andra strategier än bilden av staten som pedantisk chef. Eftersom chefen i grunden är välvilligt inställd kan anpassning till den nya verkligheten innebära en pragmatisk hållning. Men om chefen i själva verket är fientlig kan anpassning i stället framstå som riskabel eftersom fienden kanske kommer att utnyttja tillfället för att vinna mark. I denna situation kan motstånd bli en strategi som framstår som mer attraktiv.

I intervjuerna ser vi exempel på sådana motståndsstrategier i form av argumentationer om brister i Folkbildningsrådets transparens eller möjliga dolda politiska agendor bakom byråkratiska processer. Det har länge talats om att statens tillit till studieförbunden prövas (till exempel Amnå, 2019). Bilden av staten som fiende i kulturkriget visar att även det motsatta kan gälla, att studieförbundens tillit till statens välvilja prövas.

Även om bilden av staten som fiende i ett kulturkrig kan tyckas tillspetsad finns resonans av denna bild i den ökade utsatthet som civilsamhällesaktörer upplever i den politiska polariseringen, något som bland annat dokumenterats av Ardin och Irving (2025). De pekar på att etiketter som ”extremist” och ”islamist” konstrueras i statliga utredningar och i den offentliga debatten på ett sätt som stigmatiserar muslimska civilsamhällesorganisationer, där deras engagemang målas upp som säkerhetshotande. Detta harmoniserar delvis med vissa av våra intervjupersoners tolkning av Ibn Rushds avfinansiering, även om den formella motiveringen var bristande kapacitet.

Vidare visar Ardin (2025a) genom en enkät till företrädare för civilsamhällesorganisationer att över hälften av dessa utsatts för negativ etikettering, vilken påverkar både organisationernas legitimitet och personernas privatliv. Förutom muslimska organisationer gällde detta organisationer som arbetar

med minoriteters rättigheter och har progressiva agendor, vilket kan sägas placera dem på ena sidan i det så kallade kulturkriget. Dessa etiketter tenderar, enligt samma studie, att uppstå i obskyra internetforum, men får institutionell tyngd och konkreta följder när de plockas upp av etablerade aktörer såsom politiker, varav vissa är regeringsföreträdare. Detta är förstås inte ett bevis för att staten är en aktör i ett kulturkrig, men det visar att denna bild delas av andra i civilsamhället.

När studieförbunden blir en måltavla för den sortens politiska kritik, som vi har beskrivit här, kan det förstås i relation till deras folkrörelselogik, alltså de normer knutna till demokrati och jämlikhet som genomsyrar i alla fall delar av deras verksamhet. Genom att samarbeta med föreningar och sociala rörelser anser man sig stärka demokratin, vilket är ett uttalat mål med det statliga stödet till folkbildningen. När de föreningar som studieförbunden samarbetar med stämplas som extremister, och därmed som ett hot mot demokratin, undermineras också studieförbundens egen legitimitet.

Enligt Ardin (2025b) reflekterar detta en förskjutning av hur demokrati definieras, från ett verb till ett substantiv. I folkrörelsetraditionen är demokratin en dynamisk rörelse mot jämlikhet och inkludering av nya grupper (jfr Rancière, 2007). Kritiken mot studieförbunden och deras föreningssamarbeten grundar sig i stället i en syn på demokrati som ett befintligt system som behöver försvaras, till exempel genom demokratikriterier. Detta reflekterar en mer renodlad statlig logik där administrationen av den rådande ordningen står i centrum. En sådan logik står i kontrast till den korporativa struktur som kännetecknat svenskt 1900-tal, där stat och folkrörelser växt ihop och där staten till stor del anammat folkrörelsernas värderingar.

Kritiken mot Folkbildningsrådet som korporativ struktur har funnits länge, till exempel från tankesmedjan Timbro, även om den aldrig har varit en del av något partis program. I dagens så kallade kulturkrig har studieförbund anklagats för bland annat kopplingar till islamism och organiserad brottslighet. Ytterst verkar kritiken åtminstone i vissa fall också vara en kritik mot studieförbundens, eller vissa studieförbunds, ideologiska inriktning.

Ett exempel på kritik mot både den korporativa ordningen och mot det offentliga stödet till den organiserade folkbildningen som sådant finner vi i idéprogrammet *Tidö 2.0: Nystart för Sverige*, som tankesmedjorna Timbro och Oikos gemensamt publicerade hösten 2025 (Danieli & Hallén, 2025). Där heter det att ”Land ska med lag byggas, inte med politiska värdegrunder och korporativism”, och det föreslås bland annat att ”Folkbildningsrådet avvecklas

och det statliga stödet till studieförbunden fasas successivt ut". Vidare kan man läsa att "sådana [korporativa] ordningar är en anomali i en modern rättsstat och innebär allvarliga demokratiska risker" samt att dessa ordningar bör "ersättas med öppna, rättssäkra och demokratiskt ansvariga former".

I korporativismens ställe vill man alltså införa en ordning där stat och civilsamhälle separeras, en ordning utan plats för statligt stöd till dagens studieförbund. Även om denna kritik aldrig skulle bli statlig politik öppnar både bilden av staten som pedantisk chef och som fiende i kulturkriget för viktiga frågor inför studieförbundens framtid.

STUDIEFÖRBUNDENS FRAMTIDER

Med tanke på denna händelseutveckling kan man undra om studieförbunden – och folkbildningen i stort – kommer att finnas kvar i framtiden. Folkbildningens historia visar dock att dess kanske mest framträdande kännetecken har varit dess flexibilitet och förmåga att anpassa sig till föränderliga förutsättningar och att ständigt återuppfinna sig själv. Folkbildningen föddes ur en filantropisk ambition till folkuppfostran och folkupplysning, men utvecklades snart till en radikal och samhällsförändrande kraft där självbildning blev ledordet.

I takt med att samhället demokratiserades gick den sedan från att utmana staten till att integreras med dess politik som en demokratiskola för folket. När behovet av kvalificerad arbetskraft ökade tog folkbildningen en ny roll, först som komplement och senare som konkurrent till den framväxande kommunala vuxenutbildningen. Man sökte ständigt nya sätt att särskilja sig från traditionell utbildning, hittade nya målgrupper och nya samarbeten. Allt eftersom samhället blev mer marknadsorienterat kom också studieförbunden att bli mer företagsliknande, och började driva diverse sidoverksamheter för att få fler ekonomiska ben att stå på (SOU 2003:94; von Essen & Sundgren, 2012).

De olika tidsperioderna har präglats av olika institutionella logiker – från bildningslogik, via folkrörelselogik och statlig logik, till marknadslogik. Dessa logiker har dock inte avlöst varandra, utan i stället adderats i riktning mot en tilltagande institutionell komplexitet (jfr Sundgren, 1999). Den managementlogik som vi ser i dag är bara det senaste exemplet på nya förväntningar som studieförbunden behöver förhålla sig till. Några frågor som uppstår här är om denna utveckling mot ökad komplexitet kan fortsätta, vilka logiker som kommer att dominera i nästa fas av studieförbundens historia och hur de kommer att balanseras. Den historiska utvecklingen visar hur studieförbunden flera

gånger återuppfunnit sig själva för att passa tidsandan, vilket skulle kunna tala för att de kan göra det igen. Frågan är bara hur.

Fyra möjliga framtidsscenarier

Att sia om framtiden är svårt eftersom det finns många faktorer som påverkar händelseutvecklingen. Detta blir extra påtagligt i en miljö präglad av institutionell komplexitet. I stället för att peka ut ett specifikt framtidsscenario kommer vi därför att skissa upp fyra möjliga framtider för studieförbunden (jfr SOU 2004:51 som tar upp tre olika framtidsscenarier). De fyra scenarierna är av naturen spekulativa tankeexperiment som renodlar dagens tendenser och låter dem drivas till sin spets, med stöd i vårt teoretiska ramverk. I ett av scenarierna fortsätter studieförbunden att verka i institutionell komplexitet och i de andra tre söker de, på olika sätt, reducera komplexiteten.

- I det första scenariot fortsätter studieförbunden att verka i institutionell komplexitet mellan de fem olika institutionella logiker som vi pekat ut.
- I det andra scenariot lyfts folkrörelselogiken och bildningslogiken fram medan övriga tonas ner.
- Det tredje scenariot innebär att marknadslogiken lyfts fram medan den statliga logiken tonas ner och övriga logiker används instrumentellt efter behov.
- I det fjärde och sista scenariot är det framför allt den statliga logiken och bildningslogiken som framhävs medan folkrörelselogiken och managementlogiken tonas ner.

Eftersom det rör sig om teoretiska tankeexperiment är det osannolikt att något av dessa scenarier skulle förverkligas i sin renodlade form. Mer troligt är att framtiden kommer att innebära en kombination av flera av dessa scenarier och att olika studieförbund kanske kommer att välja olika vägar.

Med utgångspunkt i vårt teoretiska ramverk tror vi att detta kommer att formas av förhandlingar inom studieförbunden men också av yttre faktorer. Scenario 2 och 3 är till exempel mer sannolika om statsbidraget minskas ytterligare. Samtidigt kan studieförbundens förmåga att visa på sin samhällsnytta och sin trovärdighet påverka huruvida bidraget minskar, ökar eller hålls konstant.

Alla fyra scenarier utgår ifrån att det politiska klimatet kommer att likna det som finns i dag, alltså där en del av det politiska spektrumet är kritiskt till folkbildningen. Ifall detta skulle ändras, och vi i stället ser ökad finansiering och tillit, kan man tänka sig andra scenarier.

En fortsättning på den inslagna vägen

Det första scenariot är egentligen en fortsättning på den situation som vi beskrivit i den här rapporten. Här lyckas studieförbunden hantera spänningen mellan de olika logikerna och därmed säkra sitt statsbidrag samtidigt som de återknyter till sina folkrörelser och är effektiva marknadsaktörer. Detta blir möjligt genom att förbundsnivån förfinar sin förmåga till dubbel översättning, alltså att legitimera verksamheten utåt samtidigt som de förankrar statliga krav inåt och omformulerar dessa från hot till möjligheter. På så vis förstärker de bilden av staten som återfunnen vän både utåt och inåt.

Detta scenario ligger i linje med tidigare forskning som har pekat på att institutionell komplexitet inte behöver ses som ett problem att hantera utan också kan skapa ett handlingsutrymme (eller förhandlingsutrymme) för de som strategiskt kan balansera de motstridiga behoven (Kvarnström, 2016; Robertsson, 2021).

Priset som studieförbunden kan komma att betala för bibehållen institutionell komplexitet är ökad centralisering av verksamheten (för att klara av den dubbla översättningen), en tilltagande ”kvalitetsjakt” och ett ständigt behov av att hitta nya strategier för att hantera staten uppfattad på de sätt som vi har beskrivit som ”den pedantiska chefen” och ”fiende i kulturkriget”. Om detta pris uppfattas som för högt kan man tänka sig att studieförbunden försöker reducera den institutionella komplexiteten genom att klippa banden till någon av logikerna och i stället förstärka andra logiker.

Tillbaka till folkrörelserna

I det andra scenariot stärker studieförbunden sin förankring i civilsamhället och knyter starkare band till föreningslivet. Genom att klippa banden till staten kan studieförbunden bli mer politiska och odla bilden av staten som en fiende i kulturkriget, eftersom denna nu varken är vän eller chef. Detta kan ses som en återgång till folkrörelseeran runt sekelskiftet 1900, då studieförbunden var en motkraft till staten. I vilken mån de faktiskt kommer uppfatta staten som en fiende – eller om de kommer att ha en mer neutral bild – beror förstås på vilken politik staten för i de sakfrågor som studieförbunden är intresserade av. Det faktum att de i detta scenario inte längre är beroende av statliga bidrag gör dock att de slipper förhålla sig till att en potentiellt fientlig chef använder pedantisk administration som vapen mot dem.

Detta scenario innebär en institutionell renhet där studieförbunden i stort sett bara behöver förhålla sig till folkrörelselogik och bildningslogik.

Den minskning av intäkter som detta innebär gör dock att de behöver minska sina kostnader genom att säga upp personal och lokaler och bli betydligt mer ideellt orienterade. Ifall de föreningar som de samarbetar med inte kommer få ett ökat offentligt stöd blir de beroende av frivilliga donationer och avgifter från privatpersoner och företag som sympatiserar med deras sak. De kan förstås fortsätta driva företag men detta ökar återigen den institutionella komplexiteten genom att föra in en starkare marknadslogik.

Marknadstänkandet förstärks

I det tredje scenariot prioriterar studieförbunden att behålla lokaler och personal genom att utveckla sin kommersiella verksamhet för att kompensera för uteblivet statligt stöd. Det kan röra sig om kursverksamhet, friskolor, event, konferensverksamhet, ledarskaps- och organisationsutveckling, företagsutbildning eller vad som helst där de anser sig ha kompetens. Verksamheten bedrivs huvudsakligen i bolagsform även om dessa bolag kan komma att samordnas genom ideella föreningar för att särskilja sig från konkurrenter.

Spår av folkrörelselogik kan finnas kvar i form av interna demokratiska och decentraliserade processer så länge dessa harmonieras med den dominerande marknadslogikens krav på konkurrenskraft och innovation. Även bildningslogiken kan integreras genom att göra processorienterat lärande till ett varumärke, och knyta an till samtida fenomen såsom processledning och kreativ mötesfacilitering.

Även om studieförbunden här släpper bidragssystemets managementlogik kan de tänkas utveckla en egen managementlogik för att skapa effektiva organisationer. Staten ses sannolikt varken som vän eller fiende men kan tänkas bli en tillfällig chef (eller kund) i samband med offentliga upphandlingar. Detta scenario kan leda till utveckling och hållbarhet för studieförbunden som organisationer, men samtidigt till en urvattning av folkbildningsbegreppet.

Statlig folkuppfostran

Det fjärde scenariot skiljer sig från de två senaste – tillbaka till folkrörelserna och förstärkt marknadstänkande – genom att studieförbunden här behåller sitt statsbidrag och i stället klipper banden till folkrörelseorganisationer och andra politiska aktörer med samhällsförändrande agendor.

I sin nya roll fokuserar studieförbunden på att sprida vetenskaplig kunskap, värna kulturarvet, främja folkhälsa, minska ensamhet, arbeta för social sammanhållning, fostra goda samhällsmedborgare och på annat sätt bidra till

att förverkliga en samhällsbevarande statlig politik. Detta scenario kan förefalla osannolikt med tanke på hur det samhällsförändrande folkrörelsearvet ofta framhävs som en kärna i studieförbundens identitet, i synnerhet i vissa studieförbund (jfr von Essen & Sundgren, 2012).

Folkbildningstraditionen är dock äldre än folkrörelserna och det fanns en tid då bildning inte förknippades med samhällsförändrande verksamhet. Detta scenario kan alltså ses som ett återvändande till folkbildningens tidiga historia där filantropi, folkfostran, folkupplysning och individens moraliska utveckling stod i centrum (Sundgren, 1999; Lundgren, 2003) – att anpassa folket till det samhälle som finns och fokusera på personlig bildning, snarare än att försöka förändra samhället. I detta scenario reduceras den institutionella komplexiteten genom att studieförbunden släpper folkrörelselogiken, åtminstone i de studieförbund där den civilsamhälleliga och ideologiska bakgrunden kommer i konflikt med statens politik (till skillnad från scenario 2), samtidigt som de lyfter fram en variant av bildningslogiken (till skillnad från scenario 3).

Staten som kulturkrigare har här inte längre någon orsak att agera fientligt eftersom studieförbunden inte längre utgör ett hot mot dess politik. För att denna nya vänskap ska fungera behöver staten dock tona ned managementlogiken (den pedantiska chefen) och bejaka bildningslogikens omätbarhet. Om staten fortsätter att agera pedantisk chef och även bildningslogiken trängs undan kan det bli svårt att avgöra vad som skiljer verksamheten från statlig utbildning.

AVSLUTNING

Syftet med den här studien är att undersöka framväxten av ett nytt statsbidragssystem och hur studieförbunden ställt om till detta, samt att diskutera vilka möjligheter och utmaningar denna omställning innebär. I det avslutande diskussionskapitlet har vi särskilt lyft fram hur det nya systemet har lett studieförbunden till att omformulera hur de beskriver sin verksamhet i linje med sin särart, bildningssyn och profil.

Vi har argumenterat för att arbetet med verksamhetsåtagandet – och hela omställningsarbetet till det nya statsbidragssystemet – kan förstås som en dubbel översättningsprocess, där bidragsgivarens förväntningar förankras i organisationerna samtidigt som folkbildningens samhällsbidrag synliggörs i linje med de nya kriterierna. Denna dubbla översättning är ett aktivt och strategiskt arbete som kräver vad tidigare forskning beskrivit som tvåspråkighet: förmågan att behärska och växla mellan olika institutionella logikers språk, värderingar och arbetssätt.

Att kunna skilja mellan och växla mellan olika logiker är också relevant när det kommer till bedömningen av kvalitet, som alltjämt utgör en stor utmaning. Detta hänger samman med kvalitetsbegreppets mångtydighet och till den mångfald av institutionella logiker som omgärdar det. Här betonar vi vikten av att skilja mellan olika kvalitetsförståelser och hur kvalitet formas i olika sammanhang, eftersom vi tror att det är en förutsättning i det fortsatta arbetet med att definiera och synliggöra kvalitet i verksamheten.

Vi har också pekat på några möjliga risker med det nya systemet: För det första påtalas risken att det tidigare fokuset på kvantitet kan komma att ersättas med ett nytt optimeringstänkande i förhållande till kvalitet, men utan en tydlig måttstock. För det andra framhålls att den administration som krävs för att dokumentera kvalitet riskerar att förbruka de resurser som behövs för att faktiskt skapa kvalitativ verksamhet; detta skulle därmed kunna bli ytterligare en administrativ kostnad som läggs ovanpå de redan resurskrävande kraven på ökad kontroll och uppföljning.

Slutligen har vi belyst de förändrade villkor som studieförbunden möter när det gäller förtroende och relationen till offentliga bidragsgivare och framför allt staten, vilket ger en bild av hur de större förändringarna i det institutionella landskapet kan förstås och tolkas på olika sätt. Närmare bestämt lyfter vi fram tre motstridiga bilder av denna relation som alla syns i vårt material – en återfunnen vän, en pedantisk chef och en fiende i kulturkriget. Vi skissar också på några möjliga framtidsscenarier där dessa olika bilder får olika tyngdpunkter och där de olika logikerna balanseras på nya sätt.

Starten på ett fortsatt samtal

Vår förhoppning är att både studieförbunden och Folkbildningsrådet kan använda rapportens analyser och slutsatser som underlag i sina respektive utvecklingsarbeten. I synnerhet hoppas vi att vårt teoretiska perspektiv har varit fruktbart för att förstå de förändringar som studieförbunden genomgår, samt att de begrepp vi har använt oss av kan sätta ord på sådant som många upplever men inte riktigt vet hur de ska prata om. Samtidigt vill vi betona att den analys vi presenterar bara är en ögonblicksbild utifrån läget 2024 och det material vi hade tillgång till då. Det är alltså inte sanningen med stort S och många av de tolkningar vi gör kommer säkerligen att behöva omvärderas i ljuset av nya fakta och nya händelser.

Vår rapport ska alltså ses som starten på ett fortsatt samtal. Här tror vi att studieförbunden och Folkbildningsrådet, såväl som forskare och andra

intresserade, kan bidra med erfarenheter, observationer och undersökningar. En möjlig undersökning skulle kunna vara att systematiskt kartlägga och analysera den förmodade resursomdirigeringen från pedagogik till administration, i syfte att svara på frågor om hur omfattande omdirigeringen är, var den sker och hur den påverkar verksamhetens kvalitet utifrån olika kvalitetsförståelser, till exempel i vilken mån den verkligen kan sägas underminera den kvalitet systemet syftar till att förbättra.

En besläktad fråga gäller förekomsten av det vi beskrivit som en potentiell ”kvalitetsjakt” och dess möjliga negativa effekter. Här skulle det vara intressant att över tid följa vilka verksamheter som studieförbunden satsar på, vad som faller väl ut i relation till det nya systemet och vilken verksamhet som eventuellt nedprioriteras, samt vilka samhällseffekter detta kan tänkas få. Liksom beskrivits ovan, kan en särskild aktuell fråga i detta sammanhang tänkas handla om kultur och i synnerhet musiklivet och dess framtid.

Vidare skulle man kunna undersöka utvecklingen av den dubbla översättningsprocess som vi har identifierat, alltså hur verksamheten legitimeras utåt och hur bidragssystemet förankras inåt. Medan vi lyft fram förbundsnivåns strategiska roll som översättare så finns det också anledning att undersöka motsvarande översättningsprocesser på lokal nivå. I samband med detta kan det också finnas anledning att undersöka förekomsten av de tre bilderna av staten på olika nivåer, i olika forum och i relation till olika publiker.

Slutligen ser vi ett stort värde i jämförelser mellan de olika studieförbunden när det gäller alla de undersökningar och parametrar vi föreslagit. Mot bakgrund av deras skilda historiska erfarenheter, profiler och förutsättningar är det sannolikt att de kommer att navigera förändringen på olika sätt.

Vi hoppas därmed att rapporten kan bidra till en vidare diskussion om studieförbundens handlingsutrymme inom dagens folkbildningspolitik – och vad de aktuella förändringarna innebär för deras roll i samhället. Till sist lyfter vi några frågor som kan ligga till grund för reflektion och samtal inom studieförbunden:

- I vilken utsträckning är dagens identitet som studieförbund beroende av den statliga folkbildningspolitiken?
- Kan det finnas anledning att i större utsträckning tänka sig studieförbundens ideologi, identitet och bildningsförståelse som skild från de offentliga bidragsgivarnas syften och kontrollmekanismer, grundade i folkrörelselogik och bildningslogik snarare än i statlig logik, managementlogik eller marknadslogik?

- Skulle en sådan mer decentraliserad självförståelse kunna bli en bättre utgångspunkt för studieförbunden att bidra i dagens och framtidens hastigt föränderliga samhälle?
- Vilka förutsättningar har studieförbunden egentligen för att agera innovativt och självständigt när det statliga stödet minskar?
- Hur kan dessa förutsättningar förbättras?

Dagens situation ställer studieförbunden inför viktiga frågor om identitet och prioriteringar, frågor som är lättare att ta ställning till om man som organisation har en tydlig självförståelse grundad i den egna organisationen, dess omgivande institutionella logiker och föreställningar av vad folkbildning är och kan vara.

Referenser

Abrahamsson, Kenneth, m.fl. (2016). *Folkbildningens frihet och värde. Meta perspektiv på folkhögskolor och studieförbund.* Stockholm: Folkbildningsrådet.

Ambjörnsson, Ronny (1988). *Den skötsamme arbetaren. Idéer och ideal i ett norrländskt sågverkssamhälle 1880–1930.* Stockholm: Carlsson.

Amnå, Erik (2019). *När tilliten prövas: En studie av Studieförbundet Ibn Rushds samhällsbidrag.* Stockholm: Folkbildningsrådet.

Amnå, Erik & Åström, Eva (2025). *Bildning som rörelser: Samtal om bildningen i folkbildningen.* Stockholm: Folkbildningsrådet.

Andersson, Bo (1980). *Folkbildning i perspektiv: studieförbunden 1870–2000: organisering, etablering och profilering.* Göteborg: Göteborgs universitet.

Ardin, Anna (2025a). Stämplad som extremist: Civilsamhällesföreträdares berättelser om exkludering från det demokratiska samtalet genom negativ etikettering. *Socialmedicinsk Tidskrift*, 102(3), 273–287.

Ardin, Anna (2025b). Låt drömmarna om det omöjliga vidga det möjliga. I Lisbeth Eriksson, Aron Schoug & Lena Svensson (Red.), *Folkbildningen som en mobiliserande kraft* (s. 25–43). Stockholm: Föreningen för folkbildningsforskning.

Ardin, Anna, & Irving, Mattias (2025). The Islamist Labeling of Muslim CSOS: A Critical Examination of Stereotypes about Muslims and Islam in a Public Agency in Sweden. *Islamophobia Studies Journal*, 9(1), 99–129.

Arriaza Hult, Maria, Larsson, Staffan, & Nordvall, Henrik (2024). *Country report – Sweden. I Local study associations and study circles in a Nordic perspective: Mapping the field of study associations in Norway, Sweden, Finland and Denmark*. Aarhus: Videncenter for Folkeoplysning (VIFO).

Bacchi, C. (2009). *Analysing policy: What's the problem represented to be?* Frenchs Forest, NSW: Pearson.

Berger, Peter L., & Luckmann, Thomas (1966). *The social construction of reality: A treatise in the sociology of knowledge*. New York: Anchor Books.

Bernerstedt, Mats (2022). *Folkbildningsrådets bidragssystem. Ett kunskapsunderlag inför en översyn.* Stockholm: Folkbildningsrådet.

Biesta, G. (2009). Good education in an age of measurement: On the need to reconnect with the question of purpose in education. *Educational Assessment, Evaluation and Accountability*, 21(1), 33–46.

Bjurström, Erling (2013). Bildning och demokrati. I Erling Bjurström & Tobias Harding (Red.) *Bildning och demokrati. Nya vägar i det svenska folkbildningslandskapet*. Stockholm: Carlssons.

Bjurström, Erling, & Harding, Tobias (Red.) (2013) *Bildning och demokrati. Nya vägar i det svenska folkbildningslandskapet*. Stockholm: Carlssons.

Bornemark, Jonna (2018). *Det omätbaras renässans: En uppgörelse med pedanternas världsherravälde*. Stockholm: Volante.

Bornemark, Jonna (2020). *Horisonten finns alltid kvar. Om det bortglömda omdömet*. Stockholm: Volante.

Brunsson, Nils (2002). *The organization of hypocrisy: Talk, decisions and actions in organizations*. Malmö: Liber ekonomi.

Buchanan, Patrick J. (1992). *1992 Republican National Convention speech*. Hämtad från https://buchanan.org/blog/1992-republican-national-convention-speech-148

Czarniawska, Barbara (2015). *En teori om organisering* (2 uppl.). Lund: Studentlitteratur.

Dahler-Larsen, Peter (2019). *Quality: from Plato to Performance*. Springer.

Danieli, Adam, & Hallén, Arvid (2025). *Tidö 2.0: Nystart för Sverige*. Stockholm: Timbro & Oikos.

Ds 2013:19. *Framtidskommissionens slutrapport: Svenska framtidsutmaningar*. Stockholm: Fritzes.

DiMaggio, Paul J., & Powell, Walter W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review, 48*(2), 147–160.

Edquist, Samuel (2006). *En folklig historia: historieskrivningen i studieförbund och hembygdsrörelse*. Umeå: Boréa.

Engström, Lisa, Carlsson, Hanna, & Hanell, Fredrik (2024). Drag story hour at public libraries: the reading child and the construction of fear and othering in Swedish cultural policy debate. *Journal of Documentation*, 80(7), 226–245.

Egyptson, Sameh (2023). *Global politisk islam? Muslimska brödraskapet & Islamiska förbundet i Sverige*. Lund: Lund University.

von Essen, Johan, & Sundgren, Gunnar (Red.) (2012). *En mosaik av mening: om studieförbund och civilsamhälle*. Göteborg: Daidalos.

von Essen, Johan, & Åberg, Pelle (2009). *Folkrörelseanknytningar och marknadsrelationer: Studieförbunden och deras grundarorganisationer, medlemsorganisationer och samverkansorganisationer.* Stockholm: Folkbildningsrådet.

von Essen, Johan, Einarsson, Torbjörn, Svedberg, Lars, Trägårdh, Lars, Wallman Lundåsen, Susanne, & Wijkström, Filip (2021). *Det svenska civilsamhället: en introduktion* (2 uppl.). Idealistas förlag.

Fairhurst, Gail T. (2011). Leadership and the power of framing. *Leader to Leader*, 2011(61), 43–47.

Folkbildningsrådet (2013). *Årsredovisning med verksamhetsberättelse 2012*. Folkbildningsrådet.

Folkbildningsrådet (2014). *Årsredovisning med verksamhetsberättelse 2013*. Folkbildningsrådet.

Folkbildningsrådet (2015). *Årsredovisning med verksamhetsberättelse 2014*. Folkbildningsrådet.

Folkbildningsrådet (2018). *Årsredovisning med verksamhetsberättelse 2017*. Folkbildningsrådet.

Folkbildningsrådet (2019). *Årsredovisning med verksamhetsberättelse 2018*. Folkbildningsrådet.

Folkbildningsrådet (2020). *Årsredovisning med verksamhetsberättelse 2019*. Folkbildningsrådet.

Folkbildningsrådet (2021a). *Folkbildning i coronatider. Sammanfattning och analys av åtta delstudier 2020*. Folkbildningsrådet.

Folkbildningsrådet (2021b). *Årsredovisning med verksamhetsberättelse 2020*. Folkbildningsrådet.

Folkbildningsrådet (2021c). *Studieförbundens verksamhet: kontroll, transparens och kvalitet*. Folkbildningsrådet.

Folkbildningsrådet (2022a). *Stadgar för föreningen Folkbildningsrådet*. Fastställda vid representantskapets sammanträde den 9 november 2022. Folkbildningsrådet.

Folkbildningsrådet (2022b). *Kontroll, transparens och kvalitet i studieförbundens verksamhet – Folkbildningens redovisning till regeringen 1 april 2022*. Folkbildningsrådet.

Folkbildningsrådet (2022c). *Årsredovisning med verksamhetsberättelse 2021*. Folkbildningsrådet.

Folkbildningsrådet (2023a). *Statsbidrag till verksamhet i studieförbunden – Villkor och fördelning från och med 2024,* dnr 23/00383. Folkbildningsrådet.

Folkbildningsrådet (2023b). *Riktlinjer för kvalitetsbedömningssystem för statsbidrag till studieförbunden – del A*. Folkbildningsrådet.
Folkbildningsrådet (2023c). *Riktlinjer förkvalitetsbedömningssystem för statsbidrag till studieförbunden – del B: Indikatorer och bakgrundsmått*. Folkbildningsrådet.
Folkbildningsrådet (2023d). *Skärpt kontroll och ny statsbidragsmodell för framtidens folkbildning. Folkbildningsrådets redovisning till regeringen 1 april 2023.* Folkbildningsrådet.
Folkbildningsrådet (2024a). *Fakta om folkbildningen 2024*. Folkbildningsrådet.
Folkbildningsrådet (2024b). *Kvalitet och transparens för framtidens folkbildning. Folkbildningsrådets redovisning till regeringen 10 maj 2024*. Stockholm: Folkbildningsrådet.
Folkbildningsrådet (2024c). *Innovationsstöd till studieförbund*, senast uppdaterat, (2025-05-08): https://folkbildningsradet.se/for-folkbildare/jag-jobbar-pa-studieforbund/sarskilda-bidrag/innovationsstod-till-studieforbund/
Folkbildningsrådet (2024d). *Folkbildningsrådet beslutar om bidragen till studieförbunden*. senast uppdaterat, (2024-09-05): https://folkbildningsradet.se/om-folkbildningsradet/aktuellt/nyheter/nyhetsarkiv-2024/folkbildningsradet-beslutar-om-bidragen-till-studieforbunden
Folkbildningsrådet (2024e). *Studieförbundens ekonomi 2023.* Folkbildningsrådet.
Folkbildningsrådet (2024f). *Bedömningsunderlag. Studieförbundens bidragsandelar 2025–2027.* Folkbildningsrådet.
Folkbildningsrådet (2024g). *Årsredovisning med verksamhetsberättelse 2023*. Folkbildningsrådet.
Folkbildningsrådet. (2024h). *Fördelning av statsbidrag till studieförbunden.* Hämtad från https://folkbildningsradet.se/media/yqxdmxps/fordelning-av-statsbidrag-till-studieforbunden-folder-2024.pdf
Folkbildningsrådet (2025a). *Nedskärningarnas konsekvenser. En initial analys av hur minskade anslag och ansträngd ekonomi påverkar folkbildningen.* Folkbildningsrådet.
Folkbildningsrådet (2025b). *Årsredovisning med verksamhetsberättelse 2024*. Folkbildningsrådet.
Frenander, Anders (2014). *Kulturen som kulturpolitikens stora problem: Diskussionen om svensk kulturpolitik fram till 2010.* Hedemora: Gidlunds.

Gadamer, Hans-Georg (1975). *Truth and Method*. Gloucester: Continuum.
Greenwood, Royston, Raynard, Mia, Kodeih, Farah, Micelotta, Evelyn. R., & Lounsbury, Michael (2011). Institutional complexity and organizational responses. *Academy of Management annals*, 5(1), 317–371.
Gustavsson, Bernt (2007). Bildning som tolkning och förståelse. I Bernt Gustavsson (Red.), *Bildningens förvandlingar* (s. 71–86). Göteborg: Daidalos.
Gustavsson, Bernt (2013). Bildning och demokrati i omvandling. I Erling Bjurström & Tobias Harding (Red.) *Bildning och demokrati: Nya vägar i det svenska folkbildningslandskapet* (s. 257–278). Stockholm: Carlssons.
Harding, Tobias (2012a). How to Establish a Study Association: Translation, Packaging and Isomorphic Pressures on New CSOs Entering a Neo-Corporative Adult Education Field in Sweden. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 23(1), 182-203.
Harding, Tobias (2012b). *Framtidens civilsamhälle. Underlagsrapport 3 till Framtidskommissionen*. Stockholm: Regeringskansliet.
Harding, Tobias (2013a). Faith-based organizations and the secular state: The establishment of a Muslim study association in Sweden. *Journal of Muslim Minority Affairs*, 33(3), 341–355.
Harding, Tobias (2013b). Föreningslivet och demokratin: Demokratisk skolning och institutionella entreprenörer. I Erling Bjurström & Tobias Harding (Red.) *Bildning och demokrati: Nya vägar i det svenska folkbildningslandskapet* (s. 121–175). Stockholm: Carlssons.
Harding, Tobias (2015). Bildning as a central concept in the cultural policy of the Swedish government: From Arthur Engberg to Alice Bah Kuhnke. *Nordisk kulturpolitisk tidskrift*, 2015(2), 161–181.
Harding, Tobias (2019). The role of the popular movement tradition in shaping civil society leadership education in Sweden. *Journal of Nonprofit Education and Leadership*, 9(1), 18–38
Harding, Tobias (2020). Från folkbildningskonsensus till ifrågasättande? Demokratilärande i det civila samhällets organisationer. I Niklas Hill & Aron Schoug (Red.) *Lärande i civilsamhället: En forskarantologi* (s. 50-82). Stockholm: Trinambai.
Harding, Tobias (2022). Culture wars? The (re)politicization of Swedish cultural policy. *Cultural Trends*. 31(2), 115–132.
Harding, Tobias (2025). Kanon som politiserat kulturellt minne: Diskussionen om en statlig svensk kulturkanon. *Nordisk kulturpolitisk tidskrift*. 28(1), 22–40.

Harding, Tobias, Tannå, Sara, & Lejhall, Jens (2013). Kulturprogrammens betydelse för lokalsamhället. *Folkbildningsrådet utvärderar* nr. 2, 2013. Stockholm: Folkbildningsrådet.

Hartman, Per (2003). *Att bilda med bild: En studie av de praktisk-estetiska studiecirklarnas utveckling.* Linköping: Institutionen för beteendevetenskap, Linköpings universitet.

Hedemark, Åse & Lindsköld, Linnea (2025). *Den frivilliga läsaren: Läsningens politik i Sverige efter 1945.* Stockholm: Gidlunds förlag.

Hvenmark, Johan (2008). *Reconsidering membership.* Stockholm: Handelshögskolan.

Ibn Rushd (2024a). *Pressmeddelande* (2024-10-02): https://www.ibnrushd.se/ibn-rushd-studieforbund-avvecklar-studieforbundsverksamheten/

Ibn Rushd (2024b). *Ibn Rushd kommenterar Folkbildningsrådets beslut*. (2024-09-05): https://www.ibnrushd.se/kommentar-ibn-rushd-kommenterar-folkbildningsradet-beslut/

Johansson, Inge (1986). *För folket och genom folket*. Stockholm: Liber Utbildningsförlaget.

Larsson, Staffan, & Nordvall, Henrik (2010). *Study Circles in Sweden. An Overview with a Bibliography of International Literature.* Linköping University Electronic Press.

Linde, Stig, & Scaramuzzino, Roberto (2017). *Socialt arbete i civilsamhället – aktörer, former och funktioner.* Lund: Studentlitteratur.

Lindgren, Lena (2016). Samtida och framtida uppföljning och utvärdering av folkbildning, i *Folkbildningens frihet och värde*. Stockholm: Folkbildningsrådet.

Lundgren, Frans (2003) *Den isolerade medborgaren. Liberalt styre och uppkomsten av det sociala vid 1800-talets mitt*, Hedemora: Gidlunds förlag.

Kulturens Bildningsverksamhet (2023). *Pressmeddelande* (2023-10-16): https://www.mynewsdesk.com/se/kulturens/pressreleases/kulturens-bildningsverksamhet-avvecklar-sin-statsbidragsberaettigade-studiefoerbundsverksamhet-3279844

Kvarnstrom, Emilia (2016). *Institutionella samspel: Om möten mellan en kommersiell och en ideell logik*. Doktorsavhandling. Företagsekonomiska institutionen, Uppsala universitet.

March, James G., & Olsen, Johan P. (1998). The institutional dynamics of international political orders. *International Organization*, 52(4), 943–969.

McPherson, Christine M., & Sauder, Michael (2013). Logics in action: Managing institutional complexity in a drug court. *Administrative Science Quarterly*, 58(2), 165–196.

Meyer, John W., & Rowan, Brian (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340–363.

Mufic, Johanna (2022). *"Quality Problems" in Swedish Municipal Adult Education, The Micropolitics of Quality Construed in the Audit Society.* Doktorsavhandling, Linköpings universitet.

Myndigheten för kulturanalys (2024). *Kulturens roll och nytta i samhällsutvecklingen. En kunskapsöversikt med utgångspunkt i forskning och de nordiska ländernas kulturpolitik*. *Nordisk kulturfakta* (2023:05). Nordiska ministerrådet.

Nordvall, Henrik, & Malmström, Louise (2015). Den folkligt bildade politikern: Akademiska kunskaper och det symboliska kapitalets logik inom den socialdemokratiska riksdagsgruppen i Sverige. *Nordisk kulturpolitisk tidskrift, 18*(2), 233–249.

Nordvall, Henrik, Pastuhov, Annika, & Arriaza Hult, Maria (2020). Vad är ett studieförbund? I Andreas Fejes, Karolina Muhrman, & Sofia Nyström (Red.), *Om vuxenutbildning och vuxnas studier: En grundbok* (s. 141–161). Lund: Studentlitteratur.

Norell, Magnus (Red.) (2017). *Muslimska brödraskapet i Sverige*. MSB:s diarienummer: DNR 2017–1287.

Proposition 1967:85. *Angående vissa åtgärder inom vuxenutbildningens område m.m*. Stockholm: Ecklesiastikdepartementet.

Proposition 1974:28. *Om kulturpolitik*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.

Proposition 1990/91:82. *Om folkbildning*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.

Proposition 2005/06:192. *Lära, växa, förändra – Regeringens folkbildningsproposition*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.

Proposition 2009/10:55. *En politik för det civila samhället*. Stockholm: Kulturdepartementet.

Proposition 2013/14:172. *Allas kunskap – allas bildning*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.

Rancière, Jacques (2007). *Hatet mot demokratin*. Simrishamn: Tankekraft.

Riksrevisionen (2004). *Offentlig förvaltning i privat regi: statsbidrag till idrottsrörelsen och Folkbildningen.*

Riksrevisionen (2022). *Statsbidraget till studieförbunden – kontroll och uppföljning.*

Riksrevisionen (2025). *Om Riksrevisionen*.

Robertsson, Karin (2021). *Mellan civilsamhälle och folkrörelse: Ett aktörsperspektiv på rekrytering och organisering av medborgerligt engagemang*. Doktorsavhandling. Ersta Sköndal Bräcke högskola.

Rothstein, Bo, & Trägårdh, Lars (2007). The State and Civil Society in Historical Perspective: *The Swedish Case*. I Lars Trägårdh (Red.), *State and Civil Society in Northern Europe*. Oxford: Berghahn books.

Rutgersson, Thor (2015). *Vi fortsätter spela pop [men vi håller på att dö]. Om populärmusiken som kulturform och betydelsen av livescener för pop i hela landet*. Studiefrämjandet riksförbundet, Livemusik Sverige & MoKS (Musik- & Kulturföreningarnas samarbetsorganisation).

Sandahl, Rolf (2016). Folkbildningens förutsättningar att verka – de många intressenas arena. I *Folkbildningens frihet och värde: Metaperspektiv på folkhögskolor och studieförbund* (Folkbildningsrådet utvärderar nr 2 2016). Stockholm: Folkbildningsrådet.

Sandahl, Rolf, & Sjöstrand, Erik (2014). *Att styra eller icke styra?: slutrapport i utvärderingen av bidragsmodeller till studieförbund och folkhögskolor.* Folkbildningsrådet.

Selznick, Philip (1984). *Leadership in Administration: A Sociological Interpretation*. Berkeley, Cal.: University of California Press.

SFS 2015:218. *Förordning om statsbidrag till folkbildningen*. Svensk författningssamling.

Sjöstrand, Erik (2018). *Shared understandings transformed: a field-level analysis of changing state-civil society relations.* Doktorsavhandling. Handelshögskolan.

Smets, Meerke, Jarzabkowski, Paula, Burke, Gail, & Spee, Paul (2014). Reinsurance Trading in Lloyd's of London: Balancing conflicting-yet-complementary logics in practice. *Academy of Management Journal*, 58(3), 932–970.

SOU 2003:94. *Folkbildningens särart?: offentlighet, forskning och folkbildares självförståelse*. Delbetänkande av Utredningen för statens utvärdering av folkbildningen 2004. Stockholm: Fritzes.

SOU 2004:51. V*em får vara med? En belysning av folkbildningens relation till icke deltagarna*. Slutbetänkande av Utredningen om deltagande i folkbildning. Stockholm: Fritzes.

SOU 2007:66. *Rörelser i tiden*. Folkrörelseutredningens slutbetänkande. Stockholm: Fritzes.
SOU 2024:42. *Bildning, utbildning och delaktighet – folkbildningspolitik i en ny tid*. Betänkande av Folkbildningsutredningen. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
SOU 2025:92. *En kulturkanon för Sverige*. Betänkande av kommittén En kulturkanon för Sverige. Stockholm: Kulturdepartementet.
Studieförbunden i samverkan (2022). Man måste veta vad man letar efter – och hur. *Studieförbundens åtgärdspaket 2019–2022*. Studieförbunden i samverkan.
Studieförbunden i samverkan (2024a). *Omfattningen av Studieförbunden folkbildning 2019 till 2023. Sammanfattande kommentar från Studieförbunden*. Studieförbunden i samverkan.
Studieförbunden i samverkan (2024b). *Nu lämnar studieförbunden flera orter*. Studieförbunden i samverkan.
Sundgren, Gunnar. (1999). Folkbildning – från jämlikhet till frihet. I SOU 1999:84, *Civilsamhället: Demokratiutredningens forskarvolym VIII*, s. 281–304. Stockholm: Fritzes.
Tahvilzadeh, Nazem (2019). *Folkbildning i marginaliserade stadsdelar: Förankrad, invävd och trevande*. Stockholm: Folkbildningsrådet.
Tidöavtalet (2022). *Tidöavtalet: Överenskommelse för Sverige*.
Thornton, Patricia H., Ocasio, William, & Lounsbury, Michael (2012). *The institutional logics perspective: A new approach to culture, structure, and process*. Oxford: Oxford University Press.
Trägårdh, Lars (1999). Det civila samhället som analytiskt begrepp och politisk slogan. I SOU 1999:84, *Civilsamhället: Demokratiutredningens forskarvolym VIII*, s. 13–59. Stockholm: Fritzes.
Weber, Max (2019). *Economy and Society*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
Wijkström, Filip, & Lundström, Tommy (2002). *Den ideella sektorn: Organisationerna i det civila samhället*. Stockholm: Sober förlag.
Wijkström, Filip (Red.) (2012). *Civilsamhället i samhällskontraktet: en antologi om vad som står på spel*. Stockholm: European Civil Society Press.
Vestlund, Gösta (1996). *Folkuppfostran, folkupplysning, folkbildning: det svenska folkets bildningshistoria – en översikt*. Stockholm: Brevskolan.

Viirman, Ants (2011). Staten, kulturpolitiken och studieförbunden. I Stellan Boozon, Krister Hansson, Maj-Britt Imnander & Ants Viirman (Red.), *Årsbok om folkbildning: Forskning & utveckling 2010*. Stockholm: Föreningen för folkbildningsforskning.

Zetterberg, Hans (1995). Civila samhället, demokratin och välfärdsstaten. I Lars Trägårdh (Red.), *Civilt samhälle kontra offentlig sektor* (s.62–93). Stockholm: SNS.

Åberg, Pelle (2012). Den vilda jakten på legitimiteten. I Johan von Essen & Gunnar Sundgren (Red.), *En mosaik av mening: Om studieförbund och civilsamhälle* (s. 105–132). Göteborg: Bokförlaget Daidalos.

Åberg, Pelle (2013). Managing expectations, demands and myths: Swedish study associations caught between civil society, the state and the market. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 24(3), 537–558.

Åberg, Pelle, von Essen, Johan, Cras, Patrik, & Nordfeldt, Marie (2024). *Folkbildning i landsbygder: Om folkbildningens betydelser för människor och lokalsamhällen i svenska landsbygder.* Stockholm: Folkbildningsrådet.

Bilaga 1: Källdokument delstudie 1

Här nedan redogörs för vilka dokument som användes som empiriskt material i delstudie 1.

Folkbildningsrådets årsredovisningar och verksamhetsberättelser (2014–2024).

Folkbildningsrådet (2014). *Att styra eller icke styra?*

Folkbildningsrådet (2016). *Folkbildningens frihet och värde.*

Folkbildningsrådet (2019). *När tilliten prövas.*

Folkbildningsrådet (2021). *Studieförbundens verksamhet: kontroll, transparens och kvalitet.*

Folkbildningsrådet. (2022). *Kontroll, transparens och kvalitet i studieförbundens verksamhet – Folkbildningens redovisning till regeringen 1 april 2022.*

Folkbildningsrådet. (2022). Remissvar: *Yttrande över Rätt mottagare Granskning och integritet* (SOU 2021:99) https://folkbildningsradet.se/media/v0sj0jfi/dnr-22_00023-yttrande-sou-2021_99.pdf

Riksrevisionen (2022). *Statsbidraget till studieförbunden – kontroll och uppföljning.* https://www.riksrevisionen.se/rapporter/granskningsrapporter/2022/statsbidraget-till-studieforbunden---kontroll-och-uppfoljning.html

Folkbildningsrådet (2023). *Fördjupad redovisning – Demokratisyftet och de grundläggande demokrativillkoren för studieförbundens verksamhet.*

Folkbildningsrådet (2023). *Skärpt kontroll och ny statsbidragsmodell för framtidens folkbildning – Folkbildningsrådets redovisning till regeringen 1 april 2023.*

Folkbildningsrådet (2023). Remissvar: *Yttrande över promemorian Ökat statligt inflytande över statsbidraget till folkhögskolor och studieförbund.* https://folkbildningsradet.se/media/4rwc4tue/folkbildningsradets-yttrande-u2023_01468.pdf

Regeringskansliet (2023). Promemoria: *Ökat statligt inflytande över statsbidraget till folkhögskolor och studieförbund 2023*. https://www.regeringen.se/contentassets/60f7fa67635e491dae4f2f8c7e217eb9/okat-statligt-inflytande-over-statsbidraget-till-folkhogskolor-och-studieforbund.pdf

SOU 2024:42 *Bildning, utbildning och delaktighet – folkbildningspolitik i en ny tid*. https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2024/06/sou-202442/

Bilaga 2: Verksamhets-kvaliteter och indikatorer

Vi har utifrån Folkbildningsrådets texter *Riktlinjer för kvalitetsbedömningssystem för statsbidrag till studieförbunden – del A och B* (Folkbildningsrådet, 2023b, 2023c) sammanställt och tolkat vad de 26 indikatorerna för de olika verksamhetskvaliteterna mäter och vad som anses vara hög kvalitet i relation till varje indikator[8]. Notera att vissa indikatorer förekommer i flera verksamhetskvaliteter.

BILDNING

Indikator	Mätning och kvalitetskriterier
1. Bred folklig rörelse	Mäter hur stor andel av befolkningen i varje kommun som deltar i studieförbundens verksamhet, samt hur stor andel av verksamheten i en kommun som bedrivs av ett visst studieförbund. Hög kvalitet innebär att studieförbundet i minst hälften av de kommuner där det är verksamt når ut till befolkningen i en omfattning som motsvarar dess kapacitet. Detta visar studieförbundets bidrag till en bred och tillgänglig folkbildning över hela landet.
2. Ledarutbildning	Bedöms genom dokumentation av ledarutbildningens innehåll, omfattning och genomförande. Hög kvalitet innebär att alla nya cirkelledare får utbildning som uppfyller fastställda krav för folkbildningsmässighet gällande plattform, tid och innehåll.
3. Utbildade ledare	Mäter andelen utbildade ledare samt andelen arrangemang som leds av utbildade ledare i studiecirklar och annan folkbildningsverksamhet. Syftet är att säkerställa hög pedagogisk kvalitet genom att alla ledare har den grundkompetens som krävs. Hög kvalitet innebär att 100 % av ledarna och arrangemangen omfattas av ledare med godkänd utbildning.
4. Studiecirkeln som bas	Mäter andelen studiecirklar av den totala verksamheten och i relation till andra studieförbund. Målnivån är att studiecirklar ska utgöra minst 50 % av gruppverksamheten och minst 40 % av all verksamhet. Detta speglar folkbildningens kärna i form av deltagardrivet lärande och gemensam kunskapsutveckling.

8 Efter att vi påbörjade arbetat med denna rapport har det skett revideringar av kvalitetsbedömningssystemet, bland annat har några av indikatorerna utgått. I detta har vi dock hållit fast vid den ursprungliga versionen från 2023.

DEMOKRATI OCH DELAKTIGHET

Indikator	Mätning och kvalitetskriterier
5. Föreningsutvecklande insatser	Mäts genom mängden aktiviteter och utbildningar som stärker demokratiska arbetsformer i samverkan med medlems- och samarbetsorganisationer. Hög kvalitet indikeras av ett stort antal deltagande föreningar samt ett brett och varierat utbud av insatser, vilket speglar engagemang och stöd till civilsamhällets utveckling.
6. Upplevd delaktighet	Mäts genom deltagarenkät där frågor ställs om inflytande, bemötande och ansvarstagande vilket indikerar att det finns verktyg för att stimulera demokratiska arbetsformer. Hög kvalitet innebär att en stor andel deltagare upplever reellt inflytande och inkludering.
7. Kortutbildade i verksamhet	Mäter andelen kortutbildade (20 år och äldre med kortare utbildning än treårigt gymnasium) som deltar i studieförbundens gruppverksamhet, jämfört med deras andel i befolkningen. Hög kvalitet innebär att studieförbunden når kortutbildade i större utsträckning än deras förekomst i samhället – särskilt på lokal nivå – vilket speglar ett kompensatoriskt uppdrag och ökad tillgänglighet för grupper med sämre utbildningsförutsättningar.
8. Utrikesfödda i verksamhet	Mäter andelen utrikesfödda (13 år och äldre) som deltar i studieförbundens gruppverksamhet i förhållande till deras andel i befolkningen. Hög kvalitet innebär att studieförbunden når utrikesfödda i högre grad än deras förekomst i samhället – särskilt på lokal nivå – vilket visar på verksamhetens inkluderande och kompensatoriska roll i att främja delaktighet och demokrati.
9. Möjlighet till deltagande (funktionsnedsättning)	Mäter deltagarnas uppfattning om huruvida studieförbundens verksamhet är tillgänglig för personer med funktionsnedsättning, baserat på enkätsvar. Hög kvalitet innebär att deltagarna upplever att verksamheten är tillgänglig för alla, vilket visar att studieförbunden lyckas kompensera för olika hinder genom fysiska, pedagogiska eller sociala anpassningar.
10. Riktade arrangemang (funktionsnedsättning)	Mäter antalet arrangemang som är särskilt riktade till personer med funktionsnedsättning, antingen som egna initiativ eller i samverkan med relevanta organisationer. Hög kvalitet innebär att studieförbunden genomför ett växande antal sådana riktade arrangemang i enlighet med sina åtaganden och sin kapacitet, vilket visar på ett aktivt och planerat arbete för tillgänglighet och inkludering.
11. Inkluderande möten	Syftar till att följa i vilken utsträckning studieförbundens verksamhet skapar möten mellan människor med olika bakgrund, till exempel kön, utbildningsnivå, ursprung eller erfarenhet av verksamheten. Hög kvalitet innebär att verksamheten möjliggör sådana inkluderande möten, vilket gör folkbildningen till en integrerande samhällskraft – men indikatorn kräver ytterligare kunskapsinsamling för att kunna mätas.
12. Nå nya deltagare	Mäter andelen nya deltagare i studieförbundens gruppverksamhet, där "ny" definieras som någon som inte deltagit på tre år. Hög kvalitet innebär att minst 25 % av deltagarna är nya, vilket visar på verksamhetens förmåga att attrahera och inkludera nya grupper i enlighet med sitt uppdrag och profil.

UTBILDNING

Indikator	Mätning och kvalitetskriterier
13. Lärande som livslång process	Mäter deltagarnas åldersfördelning i studieförbundens gruppverksamhet jämfört med samhällets åldersstruktur. Hög kvalitet innebär att alla åldersgrupper är representerade, med minst 10 % deltagare i varje grupp, vilket speglar folkbildningens tillgänglighet genom hela livet.
14. Kortutbildad i kursform	Mäter hur stor andel av studiecirklar som genomförs i kursform och hur väl dessa riktar sig till kortutbildade, utrikesfödda kvinnor och personer utan sysselsättning. Hög kvalitet innebär att dessa grupper nås i ökande grad genom riktade studiecirklar i kursform, vilket stärker folkbildningens roll för inkludering och kompetensutveckling.
15. Kortutbildade i arbetsför ålder	Mäter hur stor andel av de kortutbildade i arbetsför ålder som deltar i studieförbundens gruppverksamhet, i förhållande till hur stor andel de utgör av befolkningen. Hög kvalitet innebär att en växande andel av denna målgrupp nås med verksamhet, särskilt på kommunnivå, vilket bidrar till ökad studiemotivation och stärkta möjligheter i arbetslivet.
16. Validerade	Mäter hur många individer som fått sina kunskaper validerade inom studieförbundens verksamhet, samt hur stor andel av dessa som tidigare deltagit i verksamheten. Hög kvalitet indikeras av ett växande antal validerade individer, särskilt om valideringen bygger vidare på tidigare folkbildningsinsatser.
17. Ämnen för validering	Följer hur många valideringar som genomförs inom olika ämnesområden i studieförbundens verksamhet. Hög kvalitet kännetecknas av att valideringar genomförs inom ett ökande antal ämnen, vilket visar på en bredd i möjligheterna att erkänna individers kompetenser.

CIVILSAMHÄLLE

Indikator	Mätning och kvalitetskriterier
3. Utbildade ledare	Mäter andelen utbildade ledare och andelen arrangemang där ledare har genomgått godkänd utbildning. Hög kvalitet innebär hög täckningsgrad av utbildade ledare med 100 % som mål.
5. Föreningsutvecklande insatser	Mäts genom mängden aktiviteter och utbildningar som stärker demokratiska arbetsformer i samverkan med medlems- och samarbetsorganisationer. Hög kvalitet indikeras av ett stort antal deltagande föreningar samt ett brett och varierat utbud av insatser, vilket speglar engagemang och stöd till civilsamhällets utveckling.
18. Förenings- och organisationsutveckling	Mäter antalet arrangemang med förenings- och organisationsutvecklande innehåll. Hög kvalitet innebär att dessa insatser ökar över tid, vilket stärker civilsamhället genom att utveckla föreningars och organisationers kapacitet och demokratiska arbete.
19. Stödja föreningslivet	Mäter hur medlems- och samarbetsorganisationer upplever sitt samarbete med studieförbunden, främst genom enkätundersökningar. Hög kvalitet innebär att samarbetet upplevs som gott och utvecklande, vilket visar att studieförbunden effektivt stödjer föreningslivet i att uppnå sina mål.
20. Stödja nya rörelser	Mäter hur studieförbund stödjer nya föreningar och rörelser, bland annat genom att registrera antal nybildade föreningar i verksamheten och deras folkbildningsbehov via enkät. Hög kvalitet innebär att studieförbundet aktivt bidrar till att möta nya föreningars behov av folkbildning genom konkreta insatser och engagemang.

KULTURLIV

Indikator	Mätning och kvalitetskriterier
21. Kulturutbud	Mäter hur väl studieförbunden erbjuder kulturverksamhet i form av både kulturprogram och gruppverksamhet (särskilt studiecirklar) inom kulturämnen på kommunnivå. Hög kvalitet uppnås när båda formerna av kulturverksamhet finns representerade i alla kommuner där studieförbundet är aktivt inom kulturområdet.
22. Egna/samverkans-kulturprogram	Mäter andelen kulturprogram som studieförbunden genomför på egen hand jämfört med dem som görs i samverkan med andra aktörer. Hög kvalitet innebär att minst 20 procent av kulturprogrammen är egna arrangemang, vilket visar att studieförbundet bidrar till ett brett och självständigt kulturutbud.
23. Kulturformer	Mäter hur många och vilken andel av kulturprogrammen som tillhör olika kulturformer. Hög kvalitet innebär att studieförbundet erbjuder ett brett utbud av kulturprogram i flera olika kulturformer i varje kommun där de är verksamma.
24. Möjlighet till kulturutövande i olika regionala statistikområden	Mäter andelen av befolkningen i olika geografiska områden (DeSO) som deltar i studieförbundens gruppverksamhet inom kulturämnen. Hög kvalitet innebär att studieförbunden erbjuder möjligheter till kulturutövande jämnt fördelat över områden, även utanför centralorter, så att alla – oavsett bostadsort – får tillgång till kulturaktiviteter.
25. Medverkande i kulturprogram	Mäter antal och andel kulturprogram som genomförs med olika typer av medverkande, särskilt yrkesverksamma inom kultur. Hög kvalitet innebär att både yrkesverksamma och andra typer av medverkande deltar, med en önskan om ökad andel arrangemang där yrkesverksamma kulturskapare medverkar, vilket stärker folkbildningen som en plattform för professionellt kulturskapande.
26. Arvoderade kulturledare	Mäter hur många arvoderade ledare som är verksamma inom kulturämnen i studieförbundens gruppverksamhet, samt hur många arrangemang dessa ledare genomför. Hög kvalitet innebär ett ökande antal arvoderade ledare, vilket visar på att studieförbunden skapar arbetstillfällen för yrkesverksamma kulturskapare och därmed stärker folkbildningens roll som en arbetsmarknad inom kulturområdet.

Den här studien tar sin utgångspunkt i det förändrade system för statsbidrag till studieförbund som bidragen började betalas ut i enlighet med från 1 januari 2025. Ett system som har en tydligare koppling till kvalitet än tidigare system. Det gör förändringen extra intressant att följa.

Studien behandlar i huvudsak processen fram till det nya systemet och hur företrädare för studieförbunden resonerade under den tiden. Den första delstudien kartlägger hur diskussionen om statsbidragssystemet har förts i relevanta dokument mellan 2014 och 2024. Den andra delstudien undersöker hur studieförbunden tolkat och hanterat införandet av det nya systemet.

En central fråga är hur kvalitetsbegreppet ska tolkas och hur det påverkar verksamheterna. Den frågan har därför gett upphov till rapportens titel, *Kvalitetsjakten?*. Frågor som väcks inkluderar hur kvalitet ska förstås och, inte minst, hur det – om över huvud taget – kan mätas.

ARON SCHOUG, universitetslektor vid Stockholms universitet, Institutionen för pedagogik och didaktik. Aron forskar om organisationsförändringar, kommunikation, ledarskap, motivation och lärande, framför allt inom civilsamhällets föreningar samt organisationer i kreativa näringar.

MARIA ARRIAZA HULT, postdoktor, Åbo Akademi, Pedagogiska institutionen. Maria forskar om organisering av utbildning och folkbildning, framför allt inom ramen för politiska partier, rörelser och civilsamhället.

TOBIAS HARDING, professor vid Universitetet i Sørøst-Norge, Institutt for kultur, religion og samfunnsfag. Tobias forskar bland annat om kulturpolitik, kulturkrig, kulturarv, civilsamhälle och bildning.

JOHANNA MUFIC, universitetslektor vid Stockholms universitet, Institutionen för pedagogik och didaktik. Johanna forskar om hur kvalitet formas och utvärderas i utbildning med specifikt fokus på vuxenutbildning.

TOBIAS MALM, universitetslektor vid Stockholms universitet, Institutionen för pedagogik och didaktik. Tobias forskar om lärande och organisering med särskilt intresse för gränslandet mellan arbete, kultur och civilsamhälle.

Folk–
bildnings
–rådet

9 789188 692979