



Kommittédirektiv

En utvecklad öppen fritidsverksamhet för ungdomar

Beslut vid regeringssammanträde den 30 juni 2022

Sammanfattning

En särskild utredare ska inhämta kunskap om och analysera den öppna fritidsverksamheten för ungdomar med syftet att identifiera hur den kan utvecklas för att bli en mer tillgänglig och jämlik verksamhet med hög kvalitet. Därtill ska utredaren särskilt analysera om den öppna fritidsverksamheten för ungdomar kan inkluderas i det övergripande brotts- och våldsförebyggande arbetet.

Utredaren ska bl.a.

- utifrån hur verksamheterna är organiserade och utformade identifiera framgångsfaktorer och hinder för ungas deltagande i den öppna fritidsverksamheten,
- analysera kunskaps- och kvalitetsutvecklingen inom öppen fritidsverksamhet för ungdomar,
- lämna eventuella förslag på hur kommunerna kan utveckla verksamheten för att den ska bli mer tillgänglig och jämlik med hög kvalitet, och
- analysera om öppen fritidsverksamhet för ungdomar är relevant i det brotts- och våldsförebyggande arbetet, och i så fall vilken roll som verksamheten kan ha och vilka förutsättningar som krävs.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2023.

Ungas fritid och den organiserade respektive öppna fritidsverksamheten för ungdomar

Enligt det nationella ungdomspolitiska målet ska alla unga i åldrarna 13 till 25 år ha goda levnadsvillkor, makt att forma sina liv och inflytande över samhällsutvecklingen (prop. 2013/14:191, bet. 2013/14:KrU9, rskr. 2013/14:354). Åldern för när en person betraktas som ungdom varierar mellan olika politikområden. Det varierar också mellan länder samt internationella och mellanstatliga samarbetsorgan.

Det nationella ungdomspolitiska målet om att alla unga ska ha goda levnadsvillkor innebär bl.a. att ungdomar ska ha tillgång till meningsfulla och utvecklande fritidsaktiviteter. Även i FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen), som sedan den 1 januari 2020 gäller som svensk lag, framhålls barnets rätt till lek, rekreation, vila och fritid. Konventionsstaterna ska uppmuntra tillhandahållandet av bl.a. lämpliga och lika möjligheter till rekreations- och fritidsverksamhet.

I Ungdomspolitisk skrivelse (skr. 2020/21:105) konstateras det att den tid som ungdomar tillbringar utanför skola och arbete har en stor inverkan på deras personliga och sociala utveckling. Fritiden kan också vara en viktig arena för unga att känna inflytande över sitt eget liv och delaktighet i det demokratiska samhället. Fritidsaktiviteter bidrar till informellt lärande och kan ge färdigheter inom lagarbete, ledarskap och interkulturell kompetens. Vidare har fritidsaktiviteter stor betydelse för ungdomars fysiska och psykiska hälsa och kan ha en kompensatorisk effekt för unga som av olika anledningar möter utmaningar inom andra delar av livet.

Även inom arbetet för att minska och motverka segregation är ungas fritid relevant. Målet för politikområdet är minskad segregation, jämlika och jämställda uppväxt- och levnadsvillkor samt goda livschanser för alla. Ett av delmålen som presenteras inom regeringens långsiktiga strategi för att minska och motverka segregation (Ku2018/01462) handlar om insatser för en meningsfull fritid för barn och unga i områden med socioekonomiska utmaningar.

Inom den europeiska ungdomspolitiken lyfts fritidsområdet som centralt, då utifrån det engelska begreppet youth work. Begreppet översätts på svenska till ungdomsarbete, och i en svensk kontext motsvarar det främst arbetet som sker inom ramen för den kommunala öppna fritidsverksamheten.

Ungdomsarbete har en särskild roll i Europeiska unionens ungdomsstrategi 2019–2027 (2018/C 456/01). Av strategin framgår att ungdomsarbete ger unga fördelar i övergången till vuxenlivet och är en möjlighet för unga att öka sitt självförtroende och tillägna sig kunskap på ett informellt sätt.

Möjligheter att delta i fritidsaktiviteter ser olika ut

Av Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågors (MUCF) rapport Ungas rätt till en meningsfull fritid – tillgång, trygghet och hinder (2020) framgår det att många unga uppger att de har ganska stora eller mycket stora möjligheter att delta i olika typer av fritidsaktiviteter om de skulle vilja. Unga är dock en heterogen grupp och förutsättningarna för en meningsfull fritid ser olika ut. Unga som växer upp och bor i områden med socioekonomiska utmaningar är enligt MUCF exempel på en grupp som har sämre förutsättningar för att delta i fritidsaktiviteter. Andra grupper av unga som i lägre utsträckning än andra uppger att de har goda möjligheter att delta samt att de av olika anledningar avstår är utrikes födda unga, unga kvinnor, unga med funktionsnedsättning och unga hbtqi-personer.

Fritidsaktiviteter för unga kan utformas på olika sätt

En meningsfull fritid bör kunna erbjudas alla unga, oberoende av faktorer som bakgrund, kön, bostadsområde, ekonomiska villkor eller andra förhållanden. Fritidsverksamhet som riktar sig till unga kan utformas på olika sätt, och i olika grad vara organiserad. Med organiserad fritidsverksamhet avses bl.a. fritidsverksamhet inom föreningslivet och kulturskolan, som bygger på exempelvis medlemskap eller ett ordnat deltagande. Utöver den organiserade fritidsverksamheten finns s.k. öppen fritidsverksamhet som erbjuder både öppen verksamhet och mer eller mindre strukturerad gruppverksamhet för unga. Det är denna öppna fritidsverksamhet för ungdomar som utgör fokus för utredningens uppdrag.

Hur definieras öppen fritidsverksamhet?

Det finns ingen formell definition av begreppet öppen fritidsverksamhet för ungdomar, men övergripande kännetecknas verksamheten av att den ordnas under fria former och att unga deltar av egen vilja. Verksamheten är ofta fri från prestation samt möjliggör möten som bygger på frivillighet. Exempel på platser där verksamheten genomförs är fritidsgårdar, ungdomens hus och aktivitetshus. Ibland är verksamheten mobil eller uppsökande. Öppen

fritidsverksamhet för ungdomar bedrivs huvudsakligen av kommuner men kan även bedrivas av civilsamhällesorganisationer och privata aktörer.

Begreppet öppen fritidsverksamhet förekommer även i skollagen (2010:800) och avser verksamhet som får erbjudas från och med höstterminen det år då eleven fyller 10 år till och med vårterminen det år då eleven fyller 13 år. För öppen fritidsverksamhet som bedrivs enligt skollagen finns lagreglerade kvalitetskrav och krav på uppföljning och utvärdering. Med öppen fritidsverksamhet avses dock i dessa direktiv sådan öppen fritidsverksamhet som riktar sig till unga mellan 13 och 25 år, men som inte omfattas av skollagen och krav enligt denna.

Uppdraget att inhämta mer kunskap om hur den öppna fritidsverksamheten för ungdomar kan utvecklas

Öppen fritidsverksamhet för ungdomar har en särskild potential i att nå unga som inte deltar i organiserade fritidsaktiviteter då sådan verksamhet riktar sig till alla unga och erbjuder en plats för möten där ungas personliga och sociala utveckling främjas. Om fler unga ges tillgång till en meningsfull och utvecklande fritid bidrar det till mer jämlika och jämställda uppväxtvillkor, och i förlängningen ett mer jämlikt samhälle.

Hur kan en mer tillgänglig och jämlik verksamhet av hög kvalitet uppnås?

Kommunal öppen fritidsverksamhet för ungdomar är en frivillig verksamhet som inte är reglerad i lag. Det gör att tillgången till och utformningen av verksamheterna ser olika ut i landet. Det är inte bara antalet fritidsgårdar som varierar, utan även öppettider, bemanning, vilka aktiviteter som bedrivs, hur delaktiga unga är i utformandet av verksamheterna och eventuella kostnader för unga att delta. Det finns ett behov av samlad och fördjupad kunskap om omfattningen och utformningen av den öppna fritidsverksamhet som bedrivs i landet.

Det är en relativt liten andel av ungdomsgruppen som regelbundet besöker fritidsgårdar eller ungdomens hus. Av MUCF:s nationella ungdomsenkät framgår det att ungefär 7 procent av unga i åldern 16–25 år besökte en fritidsgård eller ungdomens hus varje månad år 2018. Därtill finns skillnader mellan pojkar och flickor samt skillnader mellan unga med utländsk bakgrund och svensk bakgrund som besöker fritidsgårdar eller ungdomens hus regelbundet. År 2018 var andelen som besökte fritidsgårdar eller ungdomens hus regelbundet 8 procent bland pojkar och 4 procent bland

flickor. Därtill besöker unga med utländsk bakgrund öppen fritidsverksamhet i större utsträckning än unga med svensk bakgrund, år 2018 var andelen 14 procent jämfört med 5 procent.

Mot bakgrund av att olika grupper av unga upplever sig ha olika möjligheter att delta i fritidsaktiviteter, och i olika utsträckning deltar i den öppna fritidsverksamheten finns det ett behov av att belysa hur organisationen och utformningen av den öppna fritidsverksamheten påverkar ungas deltagande. På så sätt kan framgångsfaktorer och eventuella hinder för unga att delta synliggöras.

Fritidsledare och andra yrkesverksamma inom öppen fritidsverksamhet för ungdomar har en viktig roll i att möta unga med olika behov och förutsättningar samt i att skapa öppna miljöer som är inkluderande och socialt engagerande. Av MUCF:s undersökning Kompetens- och utvecklingsbehov i öppen fritidsverksamhet (2018) framgår att utvecklingsbehoven bland yrkesverksamma är störst när det gäller arbetssätt för att inkludera unga med funktionsnedsättning och för unga hbtq-personer, att implementera ett barnrätts- och ungdomsperspektiv, metoder för samverkan kring barn och unga samt det våldsförebyggande arbetet med fokus på normförändrande praktik.

MUCF konstaterar även i rapporten Kartläggning av öppen fritidsverksamhet – En nationell bild och faktorer som påverkar deltagande (2016) att det finns behov av fortsatt kunskaps- och kvalitetsutveckling i öppen fritidsverksamhet för ungdomar samt att uppföljning och kunskapsutveckling på lokal och regional nivå inte är generaliserbar på nationell nivå. Vikten av en kunskapsbaserad öppen fritidsverksamhet för ungdomar har även lyfts på europeisk nivå, bl.a. i Europarådets ministerkommittés rekommendation CM/Rec(2017)4 till medlemsstaterna om ungdomsarbete. Kunskapsbaserade arbetssätt är centrala i en öppen fritidsverksamhet av hög kvalitet som bidrar till ungas välmående. Det finns därför behov av att analysera kunskaps- och kvalitetsutvecklingen inom öppen fritidsverksamhet för ungdomar.

Den kunskap som inhämtas och de analyser som görs bör ligga till grund för eventuella förslag på hur kommunerna kan utveckla den öppna fritidsverksamheten för ungdomar så att en mer tillgänglig och jämlik verksamhet av hög kvalitet kan uppnås.

Kommunal öppen fritidsverksamhet för ungdomar bör även fortsättningsvis vara ett frivilligt åtagande för kommunerna. På så sätt kan kommunerna anpassa sina verksamheter efter de egna förutsättningarna och invånarnas behov. I utredarens uppdrag ingår därför inte att överväga eller lämna förslag om att den öppna fritidsverksamheten för ungdomar ska bli ett tvingande åtagande för kommunerna. I uppdraget ingår inte heller att överväga eller föreslå för kommunerna tvingande föreskrifter om hur verksamheten ska bedrivas.

Utredaren ska därför

- inhämta kunskap om och övergripande beskriva den öppna fritidsverksamheten för ungdomar som bedrivs i landet,
- utifrån hur verksamheterna är organiserade och utformade identifiera framgångsfaktorer och eventuella hinder för ungas deltagande i den öppna fritidsverksamheten,
- analysera kunskaps- och kvalitetsutvecklingen inom öppen fritidsverksamhet för ungdomar, och
- utifrån dessa underlag och analyser lämna eventuella förslag på hur kommunerna kan utveckla den öppna fritidsverksamheten för ungdomar så att den blir mer tillgänglig och jämlik med hög kvalitet.

Det behövs mer kunskap om det förebyggande arbetet inom den öppna fritidsverksamheten för ungdomar

Den öppna fritidsverksamheten som riktar sig till alla unga är viktig eftersom den erbjuder en plats för möten där ungas personliga och sociala utveckling främjas och bidrar till att skapa förutsättningar för en god hälsa bland unga. Den öppna fritidsverksamheten kan också nå vissa grupper av unga som inte organiserar sig eller deltar i organiserade fritidsverksamheter. Bland besökarna i den öppna fritidsverksamheten finns det unga som riskerar att hamna i utanförskap och kriminalitet, eller som redan är involverade i kriminalitet. Det är unga som i lägre utsträckning deltar i organiserade fritidsaktiviteter.

Den öppna fritidsverksamheten kan därmed erbjuda möjligheter att, med rätt pedagogisk kompetens, arbeta med unga innan det uppstår ett behov av mer omfattande insatser från det offentliga. Vikten av tidiga insatser mot ungas brottslighet är också något som lyfts fram i det nationella brottsförebyggande programmet Tillsammans mot brott (skr. 2016/17:126).

I dag saknas dock kunskap om huruvida den öppna fritidsverksamheten är relevant i det brotts- och våldsförebyggande arbetet samt vilken roll som verksamheten skulle kunna ha och vilka förutsättningar som i så fall krävs.

I det brottsförebyggande programmet framhålls vidare tillgång till fritidsverksamhet och meningsfull sysselsättning som en betydelsefull del i arbetet med tidiga insatser för barn och unga som riskerar att hamna i kriminalitet. Fritidssektorn ingår i vissa samverkansmodeller inom det brottsförebyggande arbetet. Den s.k. SSPF-modellen syftar till samverkan kring barn och unga i riskzonen för kriminalitet eller drogmissbruk och omfattar, utöver fritidssektorn, även skola, socialtjänst och polis. Inom modellen samarbetar aktörerna med vårdnadshavare, men organisationsstrukturen kan skilja sig något åt. MUCF konstaterar i sin redovisning Kunskapsunderlag till fritidsledare och andra yrkesverksamma om hedersrelaterat våld och förtryck och våldsförebyggande arbete (2022) att en utmaning för den öppna fritidsverksamheten är samverkanskonstellationernas sammansättning och aktörernas olika roller inom konstellationen, vilket leder till att samverkan sker sporadiskt och att fritidssektorn ofta lämnas utanför.

I betänkandet Kommuner mot brott (SOU 2021:49) framhåller utredningen att det inom fritidsverksamheter finns stora möjligheter att påverka risken för att barn och unga utvecklar ett normbrytande beteende, samt att en meningsfull fritid också kan ha betydelse för en bra uppväxtmiljö och på så sätt vara brottsförebyggande. I dag saknas dock en fördjupad beskrivning på nationell nivå av den öppna fritidsverksamhetens roll i det brotts- och våldsförebyggande arbetet.

Den öppna fritidsverksamhetens förmåga att verka både främjande och förebyggande för unga är en resurs. Samtidigt finns det i dag begränsad kunskap om hur den öppna fritidsverksamheten för ungdomar inkluderas i det övergripande brotts- och våldsförebyggande arbetet. Det finns därför goda skäl att öka kunskapen om det förebyggande arbete som sker inom sektorn och undersöka hur den öppna fritidsverksamheten för ungdomar kan inkluderas i det övergripande brotts- och våldsförebyggande arbetet, även sett till metoder för lokal samverkan med andra aktörer.

Utredaren ska därför

- analysera om öppen fritidsverksamhet för ungdomar är relevant i det brotts- och våldsförebyggande arbetet, och i så fall vilken roll som verksamheten kan ha och vilka förutsättningar som krävs,
- undersöka förekomsten och utformningen av brotts- och våldsförebyggande arbete inom den öppna fritidsverksamheten för ungdomar samt lyfta goda exempel, och
- lämna eventuella förslag på hur lokal samverkan mellan den öppna fritidsverksamheten för ungdomar och andra aktörer kan ordnas på ett ändamålsenligt sätt och om den öppna fritidsverksamheten kan inkluderas i det övergripande brotts- och våldsförebyggande arbetet.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska analysera och redovisa konsekvenserna av sina förslag. I denna redovisning ingår att beräkna och beskriva de administrativa, organisatoriska och ekonomiska konsekvenserna av de förslag som läggs fram. Om förslagen innebär kostnadsökningar för staten respektive regioner och kommuner ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Om förslagen påverkar den kommunala självstyrelsen, ska de konsekvenser och de särskilda avvägningar som motiverat förslagen särskilt redovisas. I den mån förslagen rör geografi, exempelvis kring behov, tillgänglighet etc. ska de analyseras utifrån de fem områdestyper som definierats av Statistiska centralbyrån (SCB) och Delegationen mot segregation (Delmos).

Ungdomsperspektivet ska vara utgångspunkt i arbetet, därtill ska barnrätts-, funktionshinder- och jämställdhetsperspektiv beaktas. Utredaren ska ta del av, redovisa och beakta erfarenheter från andra stater, särskilt de nordiska.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inhämta kunskap och erfarenheter från berörda statliga myndigheter och andra relevanta aktörer, inklusive MUCF, Brottsförebyggande rådet och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). Utredaren ska, så långt det är möjligt, föra dialog med kommunerna och yrkesverksamma. Utredaren ska inhämta och beakta ungas egna erfarenheter och åsikter.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2023.

(Kulturdepartementet)